

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 180.934 du 12 mars 2008

A. 161.258/XV-416

En cause :

La Ville de Dinant,

ayant élu domicile chez
Me J.-M. BOUILLON, avocat,
rue A. Daout 38
5500 Dinant,

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 29 mars 2005 par la ville de Dinant, qui demande «l'annulation de la décision du gouverneur de la province de Namur datée du 14 février 2005, reçue le 25 février 2005 et confirmant une décision du 1^{er} décembre 2004 par laquelle il régularise le montant de la redevance annuelle et forfaitaire à recevoir par la requérante pour l'année 2003 en vertu de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile et indique le montant de la redevance provisionnelle à percevoir pour l'année 2005 en vertu des mêmes dispositions»;

Vu l'arrêt n° 142.756 du 1^{er} avril 2005 rejetant la demande de suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse valant demande de poursuite de la procédure;

Vu l'ordonnance du 12 février 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 4 mars 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. MOUSSEBOIS loco Me J.-M. BOUILLON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me G. PIJCKE loco Me M. MAHIEU, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

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'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. Les critères de calcul de cette redevance, qui est fixée par le gouverneur après avis du conseil communal, sont déterminés par un arrêté ministériel du 10 octobre 1977, de même que 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 de Dinant 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, se fondant sur l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, décide de laisser à la charge de la ville de Dinant 68,25% des frais admissibles en telle sorte que cette ville présente un solde débiteur de 185.354,22 euros, et il sollicite l'avis du conseil communal dans les soixante jours. Le 21 décembre 2004, le conseil communal émet un avis défavorable, estimant notamment que le gouverneur de la province n'est pas habilité à déterminer lui-même des normes de calcul de la quote-part des frais restant à la charge des communes-centres de groupe, parce que cette compétence revient au ministre de l'Intérieur.

Le 14 février 2005, le gouverneur de la province de la province de Namur adresse à la requérante une lettre rédigée en ces termes:

« Par ma lettre du 1^{er} décembre 2004, je vous informais des pourcentages des frais admissibles laissés à charge des communes-centre de groupe et de la méthode de calcul utilisée pour y parvenir.

Votre courrier et la décision de Conseil y relatifs ont bien retenu mon attention.

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-centre 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-centre 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-centre 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 lettre contient l'acte attaqué.

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile et de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué; qu'elle expose en substance que, par l'acte attaqué, le gouverneur de la province a fixé lui-même la norme permettant le calcul des quotes-parts des communes-centres de groupe dans le financement du service d'incendie, alors que l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 impose au ministre de l'Intérieur de déterminer les normes de fixation desdites quotes-parts que le gouverneur de la province fixe ensuite; qu'elle soutient qu'aucun arrêté ministériel n'a déterminé les normes permettant au gouverneur de la province de fixer la participation aux frais des services d'incendie des communes-centres de groupe, que les seuls arrêtés fixant des modes de calculs de participation aux frais fixent le calcul de quotes-parts des communes entrant dans une autre catégorie que celle dont elle relève; qu'elle ajoute que le gouverneur de la province de Namur est conscient de cette situation puisqu'il admet l'absence de normes fédérales claires et objectives;

Considérant que la partie adverse s'en réfère à la sagesse du Conseil d'Etat;

Considérant 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, 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 par contre, en son article 3, des normes strictes (revenu cadastral, population, frais réels supportés), le gouverneur recevant à cet égard une compétence limitée et 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, pour le surplus, que 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 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, comme le relève la partie adverse, 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'il s'ensuit que l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 doit être écarté en application de l'article 159 de la Constitution;

Considérant que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée, la décision du gouverneur de la province de Namur du 14 février 2005 confirmant une décision du 1^{er} décembre 2004 par laquelle il régularise le montant de la redevance annuelle et forfaitaire à recevoir par la ville de Dinant pour l'année 2003 en vertu de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile et indique le montant de la redevance provisionnelle à percevoir pour l'année 2005 en vertu des mêmes dispositions.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le douze mars deux mille huit par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS.

M. LEROY.