CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 204.782 du 4 juin 2010

A. 180.408/XV-541

En cause : **la ville d'Andenne,**

ayant élu domicile
rue du Chapitre 7
5300 Andenne,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Me M. MAHIEU, avocat à la Cour de Cassation,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 janvier 2007 par la ville d'Andenne, qui demande l'annulation de l'arrête royal du 25 octobre 2006 déterminant les normes applicables pour la fixation des frais admissibles et de la quote-part prévus à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 7 mai 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 1er juin 2010;

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

Entendu, en leurs observations, Me S. PIERRE, 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. CUVELIER, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que la protection contre l'incendie est organisée par groupes régionaux de communes, dans chacun desquels une commune est centre de groupe et les autres sont dites «communes protégées»; selon leur importance, ces groupes sont répartis en classes, appelées X, Y et Z;

Considérant que la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile consacre, en son article 10, les principes généraux relatifs à l'organisation et au financement des services communaux et régionaux d'incendie; que cette disposition confère un pouvoir réglementaire au Roi pour déterminer les normes que doivent appliquer les gouverneurs de province pour fixer les frais des services d'incendie à répartir entre les communes qu'ils desservent, pour fixer une somme forfaitaire qui revient aux communes qui sont centres de groupe régional de classe Z, et pour fixer la quote-part des communes qui sont centres de groupe régional dans la participation aux frais de ces centres; que le même article confère au gouverneur, un pouvoir de fixer ces frais, cette somme et cette quote-part, par voie de décisions individuelles, et au ministre de l'Intérieur, un pouvoir de tutelle d'approbation spécifique sur ces décisions du gouverneur;

Considérant que, sur la base de cette habilitation, le Roi a adopté l'arrêté attaqué, dont les articles 2 à 4 sont rédigés comme suit:

> « **Article 2.** Le gouverneur peut autoriser une commune à porter en compte, en tout ou en partie, les frais afférents au personnel professionnel qui excèdent la limite fixée à l'article 10, § 2, 3°, alinéa 1er, de la loi, sur la base de l'inventaire et de l'évaluation des risques situés sur le territoire du groupe régional dans lequel intervient le service d'incendie.
>
> L'inventaire et l'évaluation des risques concernent au minimum les risques suivants:
>
> 1° la population protégée;
> 2° les établissements de santé;
> 3° les institutions d'enseignement;
> 4° l'activité industrielle;

5° les entreprises Seveso;
6° les établissements nucléaires.

Article 3. Le gouverneur détermine la somme forfaitaire visée à l'article 10, § 2, 4°, de la loi, sur la base:
1° de l'inventaire et de l'évaluation des risques situés sur le territoire du groupe régional; cet inventaire comprend au moins les risques visés à l'article 2;
2° des frais liés au matériel acquis par les services d'incendie des classes X et Y pour intervenir en renfort éventuel des services d'incendie de la classe Z;
3° du personnel des services d'incendie des classes X et Y, recrutés pour intervenir en renfort éventuel des services d'incendie de la classe Z.

Article 4. Le gouverneur fixe la quote-part des frais admissibles visée à l'article 10, § 3, de la loi, sur la base d'une formule qui est identique pour chacune des communes disposant d'un service d'incendie d'une même classe.
Cette formule reprend au moins:
1° le revenu cadastral de la commune concernée;
2° la population de la commune concernée.»;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de la requête, de la violation des articles 37 et 108 de la Constitution et de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile; qu'elle estime que l'arrêté attaqué:

– ne contient pas de normes de fixation de la quote-part des communes-centres de groupe dans leurs frais admissibles, alors que de telles normes doivent être adoptées par le Roi suivant l'article 10 nouveau de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile;

– ne contient pas de normes de détermination des frais admissibles, ou plus précisément de normes encadrant l'action du gouverneur lorsqu'il est habilité à prendre en considération, pour cette détermination, au-delà du forfait légal, les frais afférents au personnel professionnel, ou lorsqu'il est habilité à déterminer, pour les services régionaux d'incendie de classe Z, la somme forfaitaire destinée à couvrir les interventions en renfort des services régionaux d'incendie de classes X et Y;

qu'elle soutient que de telles normes doivent être adoptées par le Roi en vertu de l'article 10 nouveau de la loi du 31 décembre 1963;

Considérant que la partie adverse répond, en ce qui concerne la fixation de la quote-part, qu'une délégation de pouvoir est admise à trois conditions, à savoir l'existence d'un texte l'autorisant, son caractère partiel et son caractère limité aux mesures d'exécution ou de détail; qu'elle expose que les deux premières conditions ne sont pas contestées en l'espèce, et qu'en ce qui concerne l'étendue de la délégation consentie au gouverneur de province par l'arrêté royal attaqué, elle trouve son origine dans la loi: l'article 10 nouveau de la loi du 31 décembre 1963 délègue au gouverneur la compétence de fixer la quote-part des communes-centres de groupe dans les frais

admissibles de leur service régional d'incendie; qu'elle précise que cette délégation est triplement encadrée par le nouveau texte légal:

– la fixation de la quote-part par le gouverneur doit être effectuée en fonction des circonstances locales et régionales;

– elle doit être effectuée dans le respect des normes adoptées par le Roi;

– avant tout prélèvement, la décision prise par le gouverneur fixant le montant de la quote-part est soumise à l'approbation du ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions;

qu'elle ajoute que la fixation de la quote-part des frais admissibles par le gouverneur doit se faire, suivant l'article 4 de l'arrêté royal attaqué, sur la base d'une formule qui est identique pour chacune des communes disposant d'un service d'incendie d'une même classe et qui reprend au moins comme critères le revenu cadastral de la commune concernée et sa population; qu'elle indique que la délégation de pouvoir consentie au gouverneur de province n'est pas excessive, car elle a pour objet de permettre au gouverneur de mettre sur pied une formule mathématique permettant de déterminer la quote-part de la commune-centre de groupe dans les frais de son service d'incendie et le risque que le gouverneur utilise cette formule à des fins autres que la juste répartition des frais entre la commune-centre de groupe et les communes protégées est restreint, vu l'obligation d'appliquer la même formule à toutes les communes d'une même classe et son obligation de tenir compte des critères du revenu cadastral et du nombre d'habitants; qu'elle fait valoir que la section de législation s'est abstenue de critiquer la légalité de la délégation de pouvoir conférée au gouverneur par l'article 4, alors qu'elle critiquait, dans le même avis, les autres délégations conférées au gouverneur, et que la légalité de la délégation de pouvoir doit être appréciée au regard du pouvoir de tutelle d'approbation accordé au ministre de l'Intérieur, qui est particulièrement large, le refus d'approbation pouvant être prononcé quel qu'en soit le motif, et qui permet de faire barrage à des décisions qui seraient fondées sur des formules arbitraires, parmi lesquelles des formules où les critères du revenu cadastral et du nombre d'habitants ne seraient pas sérieusement pris en compte;

qu'en ce qui concerne la détermination des frais admissibles au regard des frais afférents au personnel professionnel qui excède la norme légale, la partie adverse répond que l'article 2 de l'arrêté attaqué dispose que le gouverneur peut autoriser une commune à porter en compte, en tout ou en partie, les frais afférents au personnel professionnel qui excèdent la limite fixée à l'article 10, § 2, 3°, alinéa 1er, de la loi, sur la base de l'inventaire et de l'évaluation des risques situés sur le territoire du groupe régional dans lequel intervient le service d'incendie, et que cet inventaire et cette évaluation concernent au minimum six risques, à savoir la population protégée, les établissements de santé, les institutions d'enseignement, l'activité industrielle, les

entreprises Seveso et les établissements nucléaires; qu'elle indique que c'est sur avis de la section de législation que l'arrêté attaqué a mentionné les risques que toute évaluation effectuée par le gouverneur en vue d'admettre des frais de personnel professionnel supplémentaires doit prendre en compte; qu'elle en conclut que la délégation consentie au gouverneur n'est pas excessive;

qu'en ce qui concerne la détermination des frais admissibles au regard des sommes forfaitaires destinées à couvrir les renforts éventuels des centres Z, elle souligne que le projet d'arrêté royal initial a été, sur ce point également, amendé afin de se conformer aux observations du Conseil d'Etat; qu'elle relève que le gouverneur doit tenir compte de trois éléments lorsqu'il fixe la somme forfaitaire destinée à compenser les frais supplémentaires afférents aux interventions éventuelles effectuées au profit des centres qui ne bénéficient pas de personnel professionnel, à savoir l'inventaire et l'évaluation des risques situés sur le territoire du groupe régional, qui comprend au moins les risques visés à l'article 2, les frais liés au matériel acquis par les services d'incendie des classes X et Y pour intervenir en renfort éventuel des services d'incendie de la classe Z, et le personnel des services d'incendie des classes X et Y, recrutés pour intervenir en renfort éventuel des services d'incendie de la classe Z; qu'elle conclut qu'ici également, la délégation ne peut être considérée comme excessive;

que, dans le dernier mémoire, la partie adverse expose que le droit contient deux types de normes, à savoir les règles de droit strict et les directives, que les premières sont explicites, nettes, précises, rigides et ne laissent aucune latitude dans leur application, et que les secondes contiennent une directive, plus ou moins précise, plus ou moins flexible, laquelle abandonne une marge d'appréciation au juge ou une latitude de pouvoir discrétionnaire aux fonctionnaires; qu'elle indique que, tel qu'il résulte de la modification de la loi du 31 décembre 1963 par celle du 20 juillet 2005, le système de financement des services d'incendie se fonde sur une collaboration active des gouverneurs de provinces, auxquels le législateur a expressément confié le pouvoir de fixer la quote-part des communes-centre de groupe, pouvoir encadré par des normes à établir par le Roi; qu'elle soutient que lorsque le législateur a confié au Roi le soin de déterminer les «normes» à appliquer par les gouverneurs, rien ne permet de croire qu'il aurait entendu ce terme dans son acception restrictive, comme une règle de droit précise et non une directive, mais qu'au contraire, il était conscient, en 2005, de ce que quasiment tous les gouverneurs avaient d'initiative mis au point une formule mathématique pour fixer la quote-part des communes-centres de groupe, et que s'il a souhaité confier au Roi le soin d'encadrer ces initiatives, il n'a pas voulu les brimer en permettant au Roi d'imposer à tous les gouverneurs une formule mathématique unique; qu'elle conclut que l'arrêté royal du 25 octobre 2006 contient une norme, entendue au sens de règle directive, qui a plusieurs objets: obliger les gouverneurs à fixer la quote-

part des communes-centres de groupe sur la base d'une formule mathématique, à utiliser une formule mathématique identique pour toutes les communes disposant d'un service d'incendie d'une même classe, et à utiliser une formule qui tienne compte, au minimum, des deux critères que sont le revenu cadastral et la population de la commune concernée;

qu'à titre subsidiaire, la partie adverse demande dans le dernier mémoire qu'il soit fait application de l'article 14*ter* des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et qu'en cas d'annulation, les effets passés de l'arrêté attaqué soient considérés comme définitifs et que ses effets soient maintenus jusqu'à la clôture de l'exercice 2010; qu'elle expose que l'arrêté attaqué a déjà connu un nombre très élevé d'applications dans toutes les décisions prises à l'égard des communes-centres de groupe et des communes protégées, que pour l'exercice 2010, les communes ont déjà arrêté leurs comptes et qu'une annulation avec effet rétroactif aurait des conséquences catastrophiques pour l'organisation du financement des services d'incendie de tout le royaume et, par voie de conséquence, pour la sécurité des citoyens; qu'elle ajoute que les actions en restitution qui ne manqueraient pas d'éclore risqueraient d'aboutir à ce que d'innombrables comptes entre communes soient revus; qu'elle estime que ce risque paraît disproportionné si l'on a égard au fait qu'aucune province ne semble avoir profité de l'arrêté attaqué pour mettre en place des systèmes de répartition lésionnaires;

Considérant que l'article 10, § 2, 3°, alinéa 3, et 4 °, alinéa 3, et § 3, alinéa 3, de loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile habilite le Roi à déterminer «la norme que doit appliquer le gouverneur de province pour la fixation» de différentes interventions des communes dans le cadre du financement des services d'incendie; que la «norme», dans ce contexte, doit s'entendre de la règle à appliquer; qu'à supposer que le terme «norme» vise parfois, dans la littérature juridique, ce que la partie adverse appelle des «directives», il est exclu que le pouvoir d'«appliquer» la norme emporte celui de l'établir ou même de la moduler;

Considérant que l'arrêté attaqué énumère les critères qui doivent être pris en considération par le gouverneur, seuls dans l'article 3 (somme forfaitaire allouée aux communes-centres de groupe régional de classe Z pour couvrir les interventions en renfort des centres X et Y), éventuellement combinés avec d'autres qui ne sont pas précisés dans les articles 2 (frais de personnel professionnel admissibles au-delà de 10 % du personnel minimum réglementaire) et 4 (quote-part des communes-centres de groupe); que ce faisant, l'arrêté attaqué mentionne les paramètres qui doivent être pris en considération pour déterminer ces diverses interventions, mais il n'indique pas

comment ces paramètres doivent être combinés pour calculer le montant des interventions en cause; que «déterminer la norme à appliquer» implique non seulement définir les paramètres à prendre en compte, mais aussi déterminer le rôle que chacun d'eux joue dans le calcul des interventions financières qui sont mises à charge des communes, de manière à ce que le rôle du gouverneur, que la loi charge expressément d'«appliquer» les normes déterminées par le Roi, se limite à procéder à une opération arithmétique intégrant ces paramètres de la manière déterminée par le Roi; que pour l'intervention visée à l'article 10, § 4, de la loi, celle-ci a fixé elle-même la formule mathématique à appliquer pour en calculer le montant; qu'il appartenait au Roi de déterminer de la même manière la formule mathématique à appliquer aux différents paramètres;

Considérant que l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, demandé sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, contient un examen limité au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées; qu'il porte néanmoins les observations suivantes:

> « Contrairement à ce qu'impose l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, précitée, et compte tenu de l'article 162, alinéas 1er et 2, 3°, de la Constitution, les articles 2 et 3 du projet ne peuvent être considérés comme une exécution adéquate de l'habilitation donnée au Roi de fixer les diverses normes que doivent appliquer les gouverneurs de province.
>
> Ces articles devront en conséquence être revus afin, conformément à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, précitée, de fixer des normes juridiques permettant de circonscrire de manière suffisamment précise le pouvoir attribué au gouverneur.»;

que cet avis confirme l'illégalité des articles 2 et 3; qu'aucune conclusion ne peut être déduite de son mutisme à propos de l'article 4 qui est conçu de la même manière;

Considérant que le moyen est fondé;

Considérant que la partie adverse avait été informée par l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat de l'illégalité de l'arrêté attaqué; qu'elle a néanmoins pris le risque de l'adopter sans tenir compte des observations de la section de législation; qu'il lui appartient d'en assumer les conséquences;

Considérant que l'annulation de l'arrêté attaqué n'aura pas d'effet sur l'organisation matérielle des services d'incendie ni sur la sécurité des citoyens, mais qu'il imposera, pour les communes à l'égard desquelles les décisions ne sont pas devenues définitives, des rectifications comptables avec, comme conséquence possible,

des transferts financiers; que ce jeu d'écritures, fût-il complexe, ne représente pas un péril tel qu'il devrait être dérogé aux effets normaux d'un arrêt d'annulation;

Considérant qu'à l'audience, la requérante demande que soit annulée par voie de conséquence une décision du gouverneur de la province de Namur du 4 mai 2010 fixant à 71,17 % la quote-part de la ville d'Andenne dans les frais du service d'incendie du groupe régional dont elle est le centre, contre laquelle elle a introduit un recours le 29 mai 2010, soit trois jours avant l'audience où est examiné le présent recours;

Considérant que les règles de procédure et le respect des droits de la défense qu'elles comportent ne permettent pas qu'une décision administrative soit annulée sans que l'autorité qui l'a édictée ait pu en défendre la régularité dans des conditions de procédure normales; qu'à supposer qu'en raison de l'annulation prononcée par le présent arrêt, l'illégalité de cette décision soit patente, il appartiendra éventuellement à l'auditeur chargé de ce recours de proposer qu'il soit recouru à une procédure abrégée; qu'il n'y a pas lieu d'étendre l'objet du recours à cette décision du 4 mai 2010;

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 1er.

Est annulé l'arrête royal du 25 octobre 2006 déterminant les normes applicables pour la fixation des frais admissibles et de la quote-part prévus à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par mention au *Moniteur belge*.

Article 3.

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 quatre juin deux mille dix par :

M.	LEROY,	président de chambre,
M.	QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'État,
M.	GAYIBOR,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

K. T. GAYIBOR M. LEROY