

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 209.195 du 24 novembre 2010

A. 186.662/XV-627

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

contre :

1. le gouverneur de la province de Namur,
2. l'État belge, représenté par le ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Mes M. MAHIEU et G. PIJCKE, avocats,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 janvier 2008 par la ville d'Andenne qui demande l'annulation:

- de la décision du 13 novembre 2007 du gouverneur de la province de Namur de délaisser à charge de la ville une quote-part de 73,60 % des frais admissibles de son service d'incendie pour l'année 2004 et de 73,50 % pour l'année 2005;
- la décision «peut-être implicite mais certaine» d'approbation de la décision du gouverneur, prise par le ministre de l'Intérieur en application de l'article 10, § 5, 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. M. OSWALD, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties, la demande de poursuite de la procédure ainsi que le dernier mémoire de la partie requérante, et le dernier mémoire des parties adverses;

Vu l'ordonnance du 20 octobre 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 novembre 2010;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Fr. FORET *loco* Me S. PIERRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me G. PIJCKE, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M. M. OSWALD, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. A la date du 23 juillet 2007, le gouverneur de la province de Namur adresse à la ville d'Andenne un courrier relatif au financement des services d'incendie et à la fixation de la quote-part de frais admissibles qu'il entend délaisser à charge de la ville d'Andenne en sa qualité de commune-centre de groupe. Les tableaux annexés à ce courrier prévoient que la quote-part laissée à la charge de la ville d'Andenne est de 73,60 % pour 2004 et 73,50 % pour 2005; il est prévu également que la requérante doit recevoir au total 600.798,43 € (92.729,24 € au titre de régularisation 2004, 124.469,14 € à titre provisoire pour 2006, 133.982,92 € au titre de régularisation pour 2005 et 249.617,13 € à titre provisoire pour 2007).

Le même courrier attire l'attention sur le fait que l'avis favorable ou le défaut d'avis du conseil communal vaut accord pour le prélèvement ou le versement des montants précités.

2. Le 25 juillet, le gouverneur de province transmet pour approbation au ministre de l'Intérieur, seconde partie adverse, le calcul de la quote-part laissée à charge des communes-centres de groupe de la province de Namur (dont la requérante) pour les années 2004 et 2005.

3. Le conseil communal d'Andenne émet, le 7 septembre suivant, un avis négatif quant à la proposition du gouverneur. La délibération du conseil communal énonce notamment ce qui suit:

« Considérant qu'il y a lieu de relever que la proposition du 23 juillet 2007 n'identifie plus les bases légales et réglementaires qui prétendent la fonder;

Considérant par ailleurs que Monsieur le gouverneur de la province de Namur entend en revenir à la formule qu'il avait fixée pour l'exercice 2003;

Considérant que la ville d'ANDENNE a déjà soulevé, à plusieurs reprises, que Monsieur le Gouverneur de la Province de NAMUR n'est pas compétent pour fixer les normes de détermination de fixation des quotes-parts de frais admissibles des communes-centres de groupe;

Qu'en effet en application des dispositions de l'article 10 § 3 alinéa 3 de la loi du 31 décembre 1963 sur la Protection civile précitée, cette compétence est attribuée exclusivement au Roi;

Considérant que le fait que le Roi se soit abstenu d'adopter un arrêté précisant les normes que doit appliquer le Gouverneur pour la fixation de la quote-part de frais admissibles délaissée à charge des communes-centres de groupe ne permet pas au Gouverneur de suppléer à la carence du Roi, eu égard à la règle d'attribution des compétences;

Considérant en outre qu'il y a lieu de rappeler que le Conseil d'État a notamment précisé dans son arrêt n° 154.774 du 10 février 2006 que le principe d'annualité budgétaire tel que prévu à l'article L 1311-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation était bien applicable à la fixation des quotes-parts de frais admissibles à supporter par les communes-centres de groupe d'un Service régional d'incendie;

Qu'en application de cette règle, il n'appartient pas à Monsieur le Gouverneur de la Province d'imposer aux communes une charge plusieurs années après l'exercice auquel elles se rapportent;

Qu'en l'espèce, Monsieur le Gouverneur entend fixer à la fin de l'année 2007 les charges financières inhérentes aux exercices 2004 et 2005, et ne respecte par conséquent pas ledit principe d'annualité budgétaire;

Considérant que le principe d'autonomie communale n'est pas respecté;

Considérant que pour toutes ces raisons, il y a lieu d'émettre un avis négatif à la proposition de décompte tel que formulé par Monsieur le Gouverneur de la Province de NAMUR au terme de son courrier du 23 juillet 2007 quant aux fixations des quotes-parts de frais admissibles afférentes aux exercices 2004 et 2005».

4. Le dossier administratif déposé par la première partie adverse contient un courrier daté du 13 novembre 2007 qui est une réponse à un avis négatif émis par le conseil communal de Dinant, en rapport avec le financement des services d'incendie de cette ville. Ce courrier est étranger au présent recours.

Par contre, le dossier annexé par la requérante à son recours contient un courrier de la même date, par lequel le gouverneur répond ce qui suit à la ville d'Andenne:

« Votre courrier du 11 septembre 2007 ainsi que l'avis rendu par le Conseil communal lors de sa séance du 07 septembre 2007 me sont bien parvenus et ont retenu ma meilleure attention. Je vous informe néanmoins que je maintiens ma décision. Le total des montants dus à votre commune à titre de régularisation pour les années 2004 et 2005 et à titre provisoire pour les années 2006 et 2007 s'élève donc à 600.798,43 euros.

L'article 10 § 3 de la loi du 31 décembre 1963 précitée dispose que, par dérogation à l'article 256 de la nouvelle loi communale, la commune-centre d'un groupe régional participe aux frais des services d'incendie pour une quote-part des frais admissibles, fixée par le Gouverneur en fonction des circonstances régionales et locales. L'alinéa 3 de cette disposition, inséré par la loi du 20 juillet 2005 et entré en vigueur au 1^{er} janvier 2006, précise qu'il revient au Roi de déterminer les normes que doit appliquer le Gouverneur pour la fixation de la quote-part. L'arrêté royal du 25 octobre 2006 ne s'appliquant aux frais exposés par les services d'incendie qu'à partir du 1^{er} janvier 2006, il revient au Gouverneur de fixer les susdites quotes-parts en fonction de circonstances régionales et locales. Celles-ci ont été traduites dans la formule établie en 2003 qui fait appel à des critères chiffrables et objectifs: celui de la population, du revenu cadastral et de la superficie.

Je conçois aisément que les communes-centres attendent impatiemment le versement des sommes qui leur sont dues. Cependant, vu les problèmes de trésorerie rencontrés par certaines communes protégées, j'ai décidé de faire procéder aux opérations conjointes de versement et de prélèvement des sommes dues ou à rembourser, selon le cas, en deux étapes.

Concrètement, la SA DEXIA BANQUE sera requise afin de procéder aux versements des sommes relatives aux régularisations 2004 et 2005 et aux provisoires 2006 sur le compte B de votre commune, au terme d'un délai de 40 jours à dater de la présente. Les provisoires 2007 seront, quant à elles, versées sur le compte précité début 2008».

Il s'agit du premier acte attaqué par le recours. Il ne ressort pas du dossier produit au Conseil d'État que cette décision du gouverneur aurait été transmise pour approbation au ministre de l'Intérieur.

5. Le recours est également dirigé contre l'éventuelle décision d'approbation par le ministre du premier acte attaqué, la ville requérante faisant valoir que «s'il s'avérait que Monsieur le Ministre de l'Intérieur a bien reçu la décision et qu'il s'est abstenu de l'improver, elle entend également, afin de garantir tous ses droits que soit annulée cette décision, peut-être implicite mais certaine ...».

Considérant qu'en vertu de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, qui organise en son chapitre II les services communaux et régionaux d'incendie, les communes d'un 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 de la province après avis du conseil communal, selon des critères de calcul qui étaient déterminés par un arrêté ministériel du 10 octobre 1977, lequel fixait également les critères relatifs aux frais admissibles et à la quote-part qui demeure à charge de la commune-centre de groupe; que pour remédier à l'illégalité de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 constatée par le Conseil d'État dans son arrêt d'annulation

n° 146.402 du 21 juin 2005, la loi du 31 décembre 1963 a été modifiée le 20 juillet 2005 (loi portant des dispositions diverses), l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 reprenant désormais le contenu de l'arrêté ministériel précité;

Considérant que cet article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile impose, en ses §§ 3 et 5, la procédure suivante en ce qui concerne la notification par le gouverneur du montant de la quote-part que chaque commune doit supporter:

« § 3. (...)

Le gouverneur de la province notifie, selon le cas, à chaque commune le montant de la quote-part ou le montant de la redevance qu'il lui incombe de supporter et l'invite à donner son avis dans les soixante jours. L'avis favorable ou le défaut d'avis du conseil communal vaut accord sur le prélèvement de la somme due sur un compte ouvert au nom de la commune auprès d'un organisme financier. En cas d'avis défavorable du conseil communal, le gouverneur statue et notifie sa décision au conseil communal. Si, dans les quarante jours de la notification, le conseil communal refuse ou néglige de se conformer à cette dernière décision, le prélèvement est effectué conformément à l'article 11, alinéa 3.

(...). »;

« § 5. Avant tout prélèvement, les décisions prises par le gouverneur en application du § 2, 3°, alinéa 2, 4° et du § 3, sont soumises à l'approbation du ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions. À défaut d'improbation dans les quarante jours à dater de la réception de la décision par le ministre, la décision devient exécutoire de plein droit»;

Considérant que l'auditeur-rapporteur soulève d'office une exception d'irrecevabilité du recours, pour le motif suivant:

« Le 25 juillet 2007, la première partie adverse a transmis pour approbation à la seconde le calcul de la quote-part laissée à charge des communes-centres de groupe (dont la requérante) de la province de Namur pour les années 2004 et 2005. Dans son mémoire en réponse, le Ministre de l'Intérieur indique ne pas avoir rendu de décision d'improbation dans les quarante jours qui ont suivi la réception de la décision soumise à sa tutelle.

Cependant, la décision du 23 juillet 2007, notifiée au Ministre de l'Intérieur deux jours plus tard, n'avait pas encore fait l'objet d'un avis du Conseil communal de la requérante, tel qu'imposé par l'article 10, § 3, alinéa 2, de la loi précitée du 31 décembre 1963. Par voie de conséquence, cet acte ne constituait pas, au sens de l'article 10, § 5, précité, une décision valable, prise en application de l'article 10, § 3, précité.

L'envoi du 25 juillet 2007 était donc prématuré et il revenait au Gouverneur, ce qu'il semble s'être abstenu de faire, de notifier au Ministre de l'Intérieur sa décision du 13 novembre 2007, premier acte attaqué, lequel, fruit d'un réexamen par son auteur, comporte une nouvelle motivation et ne peut donc être analysé comme un acte purement confirmatif de la décision du 23 juillet 2007.

Dès lors que la décision attaquée n'a pas été soumise valablement au Ministre de l'Intérieur, aucune décision d'improbation ou de refus d'improbation de la décision fixant la quote-part de la requérante n'a pu être prise. Par voie de conséquence, en l'état et en vertu de l'article 10, § 5, précité, la décision du 13 novembre 2007 n'est ni définitive, ni exécutoire et ne peut donc être contestée.

La requête n'est donc pas recevable»;

Considérant que dans leur dernier mémoire commun, les deux parties adverses déclarent «souscrire pleinement à l'analyse de l'auditeur-rapporteur» et confirment, pour autant que de besoin, que la décision du gouverneur de la province du Namur du 13 novembre 2007 n'a jamais été soumise au ministre de l'Intérieur pour approbation;

Considérant que la requérante, dans son dernier mémoire, après avoir relevé qu'elle se voit opposer l'irrecevabilité de son recours en raison d'une faute commise par la première partie adverse qui n'a pas respecté le prescrit de la loi qui lui imposait de soumettre valablement au ministre de l'Intérieur sa décision du 13 novembre 2007, fait observer que la recevabilité de son recours à l'encontre de cette décision n'a jamais été remise en cause par les parties adverses, ce qui témoigne qu'elles considèrent elles aussi que cette décision cause grief à la requérante; que cette dernière souligne également que la décision du gouverneur du 13 novembre 2007 est présentée comme une décision exécutoire et que les prélèvements et transferts de fonds concernés ont été opérés par la s.a. DEXIA BANQUE sur réquisition du gouverneur, en sorte que conclure que la décision attaquée n'est «ni définitive ni exécutoire est peut-être vrai juridiquement mais certainement pas dans la réalité factuelle»; que la requérante argumente encore que les communes-centres de groupe ne sont pas informées du transmis de la décision du gouverneur pour approbation au ministre et qu'il n'existe pour elles aucun moyen de savoir si cette autorité de tutelle a pris une décision, puisqu'à défaut d'improbation la décision du gouverneur sortit ses effets; que la ville requérante conclut qu'il y a lieu pour le Conseil d'État de constater que la décision du gouverneur ne mentionne nullement qu'elle est soumise à l'autorité de tutelle mais laisse au contraire clairement entendre qu'elle va être exécutée sur le champ, ce qui fut d'ailleurs fait, et que ceci permet de justifier la recevabilité de sa requête;

Considérant que les éléments exposés par la requérante dans son dernier mémoire sont impuissants à remettre en cause le principe qu'un acte administratif ne peut être contesté devant le Conseil d'État qu'après que tout ce qui concourt à le rendre exécutoire est acquis; qu'en particulier, un acte soumis à approbation n'est pas attaquant avant que l'approbation (ou l'improbation), éventuellement implicite, soit donnée; qu'en l'espèce, la décision du gouverneur de la province de Namur du 13

novembre 2007 nécessitait en vertu de l'article 10, § 3, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1963 l'approbation du ministre de l'Intérieur avant tout prélèvement, alors qu'aux dires des parties adverses elles-mêmes cette décision n'a pas été transmise au ministre; qu'il n'y a pas lieu d'examiner si la décision du gouverneur du 13 novembre 2007 ne serait pas purement confirmative de son premier courrier du 23 juillet 2007 qui fixait la quote-part des frais admissibles délaissée à la charge de la ville d'Andenne et qui a été transmis pour approbation au ministre de l'Intérieur le 25 juillet; qu'il suffit en effet de constater que cette première décision du gouverneur a été transmise au ministre sans avoir attendu l'avis obligatoire du conseil communal d'Andenne; que ne peut davantage être retenue l'argumentation de la requérante selon laquelle la décision du gouverneur du 13 novembre 2007 était exécutoire et définitive, les prélèvements et transferts de fonds ayant été opérés par DEXIA BANQUE sur réquisition du gouverneur; que la mise à exécution prématurée de la décision du gouverneur et les conséquences financières qui ont pu en découler pour la requérante relèvent en effet d'un contentieux pour lequel le Conseil d'État n'est pas compétent; qu'il en va d'autant plus ainsi que la requérante a introduit devant le tribunal de première instance de Namur une action en indemnisation à l'encontre des parties adverses en rapport avec la quote-part mise à sa charge pour les exercices 2006 et 2007, et que cette affaire est actuellement pendante devant la Cour d'appel de Liège;

Considérant qu'il y a lieu de conclure que l'acte attaqué à titre principal n'était ni définitif ni exécutoire, à défaut d'avoir été transmis pour approbation au Ministre de l'Intérieur, en sorte que le recours en annulation de cette décision n'est pas recevable;

Considérant que la première partie adverse n'ayant pas respecté la procédure d'élaboration, telle qu'imposée par la loi, de sa décision de prélèvement de la quote-part délaissée à charge de la requérante, il y a lieu de mettre les dépens à sa charge,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la première partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-quatre novembre deux mille dix par:

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY