

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**A R R Ê T**

n° 209.196 du 24 novembre 2010

A. 192.970/XV-1041

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<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 12 juin 2009 par la ville d'Andenne qui demande l'annulation:

- de la décision du 15 avril 2009 du gouverneur de la province de Namur de délaisser à charge de la ville une quote-part de 73,52 % des frais admissibles de son service d'incendie pour l'année 2006;
- de 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 15 décembre 2008, 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 du pourcentage de frais admissibles qu'il entend lui délaisser pour l'année 2006 en sa qualité de commune-centre de groupe.

Ce courrier indique ce qui suit:

« Le calcul est établi suivant la formule suivante:

Pourcentage =  $[(2p/P) + (r/R) + (s/S)]/4 + 10\%$

En tant que centre "Z" nous tenons compte d'un minimum de 60%.

p: population de la commune-centre de groupe

P: population totale du groupe

r: revenu cadastral de la commune-centre de groupe

R: revenu cadastral total du groupe

s: superficie de la commune-centre de groupe

S: superficie totale du groupe

Vous trouverez ci-joint un tableau de calcul de la quote-part de votre commune.

Compte tenu des sommes déjà perçues par votre commune, celle-ci est redevable d'un montant de: 120,30 €.

La réclamation de cette modique somme auprès de votre commune est rendue indispensable par la nécessité de parvenir à une correspondance entre les montants à verser et à prélever auprès des communes protégées et communes-centres de groupe appartenant à une même classe.

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, conformément à l'article 10, § 3 de la loi organique.

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 Belgique».

À ce courrier est annexé un tableau duquel il apparaît que la quote-part laissée à la commune d'Andenne est de 73,52 % soit en l'espèce 345.246,49 €, tandis que les frais à répartir entre les communes protégées s'élèvent à 124.348,84 €. En conséquence, la ville d'Andenne qui avait déjà obtenu 124.469,14 € doit restituer la somme de 120,30 €.

2. Le conseil communal d'Andenne émet, le 30 janvier 2009, un avis négatif quant à la proposition du gouverneur de province. La délibération du conseil communal, transmise au gouverneur le 4 février, conteste l'imputation à la ville d'Andenne de 73,52 % des frais admissibles en matière de service régional d'incendie, en faisant valoir que le gouverneur de la province n'est pas l'autorité compétente pour fixer la norme de calcul de la quote-part des communes-centres de groupe, étant donné que la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile confie ce pouvoir au Roi.

3. Le 15 avril 2009, le gouverneur de la province de Namur prend l'arrêté qui constitue le premier acte attaqué et qui fixe à 73,52% la quote-part des frais admissibles laissés à la charge de la ville d'Andenne. Cet arrêté est ainsi rédigé:

« Considérant que, contrairement aux déclarations de la Ville d'Andenne, la notification faite en date du 15 décembre 2008 n'a pas lieu de faire référence à l'arrêté royal du 25 octobre 2006;

Considérant, en effet, que celui-ci s'applique aux frais exposés par les Services d'incendie à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 et que la notification visée ci-dessus porte sur la quote-part à charge de la Ville d'Andenne pour l'année 2006 dans les frais liés à son service d'incendie durant l'année 2005;

Considérant que l'arrêté royal du 25 octobre 2006 a abrogé l'arrêté royal 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;

Considérant que le nouvel article de cette loi, inséré par la loi du 20 juillet 2005, est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1977 sauf à l'égard des procédures contentieuses engagées avant l'entrée en vigueur de ladite loi;

Considérant qu'il n'existait pas, au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 20 juillet 2005, de procédure contentieuse concernant la quote-part des frais admissibles laissée à charge de la Ville d'Andenne à titre définitif pour l'année 2006;

Considérant, dès lors, que la notification précitée et la présente décision sont fondées sur base de l'article 10, § 3 de la loi du 31 décembre 1963 sur la Protection civile tel que modifié par la loi du 20 juillet 2005;

Considérant que la disposition susvisée habilite le Gouverneur de la Province à déterminer la quote-part des frais admissibles à charge d'une commune-centre de groupe, en fonction des circonstances locales et régionales;

Considérant que s'abstenir de fixer ces quotes-parts en raison du fait que les normes déterminées par le Roi ne sont pas d'application pour l'année considérée serait contraire à la volonté du législateur puisqu'une telle attitude ne permettrait pas la répartition des frais des services d'incendie entre communes-centres de groupe et communes protégées;

Considérant pour le surplus, que nonobstant le fait que la présente décision ne peut se fonder sur un texte réglementaire qui n'est pas encore d'application pour la période considérée, il y a lieu de constater que le mode de calcul retenu pour la détermination de la quote-part laissée à charge de la Ville d'Andenne rencontre les prescriptions faites à l'article 4 de l'arrêté royal du 25 octobre 2006;

Considérant que les circonstances locales et régionales visées ci-dessus ont été traduites dans une formule qui fait appel à des critères chiffrables et objectifs: celui de la population, du revenu cadastral et de la superficie et qui tient compte du bénéfice pour une commune lié à la présence d'un service d'incendie sur son territoire;

Considérant, dès lors, qu'une application juste et raisonnable a été faite de la Loi et de son esprit;

**ARRETE:**

**Article 1<sup>er</sup>:** La quote-part des frais admissibles du service régional d'incendie d'Andenne délaissée à charge de la Ville d'Andenne en sa qualité de commune-centre de groupe pour l'année 2006 est fixée à 73,52 % de ces frais. Compte-tenu des montants déjà perçus par la Ville d'Andenne à titre provisoire pour l'année 2006, celle-ci reste redevable d'un montant de 120,30 euros.»

4. 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, alinéa 2, 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 par ailleurs que l'arrêté ministériel précité du 10 octobre 1977 a été abrogé par l'article 5 de l'arrêté royal du 25 octobre 2006 déterminant les normes applicables pour la fixation des frais admissibles et de la quote-part prévue à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963; que ce nouveau règlement a toutefois été également annulé par l'arrêt du Conseil d'État n° 204.782 du 4 juin 2010;

Considérant que l'auditeur-rapporteur, après avoir rappelé la portée de l'article 10, §§ 3 et 5, précités, de la loi du 31 décembre 1963, soulève d'office une exception d'irrecevabilité du recours, pour le motif suivant:

« Les décisions prises en application de l'article 10, § 3, précité, telles le premier (acte) attaqué, doivent, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, être soumises à l'approbation du ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions. Contrairement à ce qu'affirment les parties adverses, la lecture des dispositions précitées ne permet pas de conclure que le mécanisme décrit n'a pour vocation de ne s'appliquer qu'aux frais exposés à partir de l'année 2006.

Dès lors que, de l'aveu même des parties adverses, la décision attaquée n'a pas été soumise 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 15 avril 2009 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, pour autant que de besoin, confirment que la décision du gouverneur de la province du Namur du 15 avril 2009 n'a jamais été soumise au ministre de l'Intérieur pour approbation;

Considérant que la requérante, dans son dernier mémoire, après avoir souligné 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 législatif qui lui imposait de soumettre valablement au ministre de l'Intérieur sa décision du 15 avril 2009, 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 du fait qu'elles considèrent elles aussi que cette décision cause grief à la requérante; que cette dernière souligne également que la décision du gouverneur du 15 avril 2009, comme toutes les précédentes, est présentée comme une décision exécutoire et que les prélèvements et transferts des 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 si le système mis en place par la loi du 20 juillet 2005 modifiant celle de 1963 prévoit un pouvoir de tutelle spécifique du ministre de l'Intérieur quant aux décisions prises par le gouverneur après avis du conseil communal, les communes-centres de groupe ne sont jamais 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 soutient qu'il ne peut être reproché au destinataire d'un acte qui cause grief de déposer un recours en annulation visant l'illégalité de cet acte au seul motif que l'autorité administrative auteur de l'acte n'a pas respecté la procédure d'élaboration de celui-ci; que la 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

attaquable 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 15 avril 2009 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; que ne peut davantage être retenue l'argumentation de la requérante selon laquelle la décision du gouverneur 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<sup>er</sup>.**

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<sup>e</sup> 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