CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 233.363 du 23 décembre 2015

211.700/XV-2480
211.710/XV-2482

En cause : **la commune d'Aubange**,

ayant élu domicile chez
Me X. KOENER, avocat,
rue de Diekirch 62
6700 Arlon,

contre :

l'État belge, représenté par
le gouverneur de la province du Luxembourg,

ayant élu domicile chez
Me N. BONBLED, avocat,
boulevard du Souverain 36
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 février 2014 par la commune d'Aubange qui poursuit l'annulation «de la décision de Monsieur le Gouverneur de la province de Luxembourg du 13 novembre 2013, notifiée le jour même, fixant le montant de la redevance incendie 2010 pour la commune d'Aubange ainsi que, pour autant que de besoin, la décision implicite d'approbation de l'acte attaqué de Madame la Ministre de l'Intérieur» (affaire 211.700/XV-2480);

Vu la requête introduite le 19 février 2014 par la commune d'Aubange qui poursuit l'annulation «de la décision de Monsieur le Gouverneur de la province de Luxembourg du 13 novembre 2013, notifiée le jour même, fixant le montant de la redevance incendie 2009 pour la commune d'Aubange ainsi que, pour autant que de besoin, la décision implicite d'approbation de l'acte attaqué de Madame la Ministre de l'Intérieur» (affaire 211.710/XV-2482);

Vu les dossiers administratifs;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les rapports de M. M. OSWALD, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification des rapports aux parties et les derniers mémoires de la partie adverse;

Vu les ordonnances du 14 septembre 2015, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience du 6 octobre 2015 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Mes X. KOENER et S. PIERRE, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Me N. BONBLED, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

Considérant que les faits utiles à l'examen des causes se présentent comme suit :

Les recours concernent l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, modifié en dernier lieu par l'article 2 de la loi du 14 janvier 2013.

Comme l'a exposé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 124/2014 du 19 septembre 2014 : «[cette disposition] règle, en vue de l'organisation générale des services d'incendie, la répartition des communes de chaque province en groupes régionaux des classes X, Y et Z. Le gouverneur de province désigne dans chaque groupe régional la commune qui en constitue le centre ("commune-centre de groupe"). Cette commune est tenue de disposer d'un service d'incendie, avec le personnel et le matériel nécessaires. Les autres communes du groupe régional sont tenues soit de maintenir ou de créer un propre service d'incendie, soit d'avoir recours au service d'incendie de la commune-centre de groupe, moyennant le paiement d'une redevance forfaitaire annuelle. L'article 10 de la loi règle en outre la répartition des frais des services publics d'incendie entre les communes qui font office de centre de groupe et les communes qui ne disposent pas d'un propre service d'incendie (les "communes protégées") et fixe les frais admissibles».

L'article 10, dans sa version actuelle, prévoit ce qui suit[1]:

«§ 1er. Les communes de chaque province sont, pour l'organisation générale des services d'incendie, réparties en groupes régionaux. Après consultation des conseils communaux intéressés, le gouverneur fixe la composition de ces groupes et désigne dans chaque groupe la commune qui en constitue le centre.

Cette commune est tenue, du fait de sa désignation, de disposer d'un service d'incendie avec le personnel et le matériel nécessaires.

Un groupe régional peut être composé de communes appartenant à différentes provinces. Les gouverneurs intéressés fixent de commun accord la composition du groupe et désignent la commune qui en constitue le centre; à défaut d'accord, la décision est prise, à la demande d'un de ces gouverneurs, par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions.

Les autres communes du groupe régional sont tenues, soit de maintenir ou de créer un service d'incendie disposant du personnel et du matériel nécessaires, soit d'avoir recours au service d'incendie de la commune constituant le centre de ce groupe, moyennant le paiement d'une redevance forfaitaire et annuelle.

Les mesures à prévoir pour l'intervention du service d'incendie de cette dernière commune sont définies dans un règlement général arrêté par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Elles peuvent être complétées par le gouverneur si les circonstances locales l'exigent et à la demande des conseils communaux intéressés.

Les conventions en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi cesseront leurs effets à la date fixée par le Roi.

§ 2. Par dérogation à l'article 256 de la nouvelle loi communale, la redevance annuelle et forfaitaire due par les communes est fixée par le gouverneur, après consultation des conseils communaux, conformément aux principes suivants :

1° Les frais des services d'incendie des communes-centre de groupe régional sont répartis par province et par classe X, Y et Z entre les communes qui font partie d'un groupe régional et qui sont desservies par le service d'incendie de la commune-centre de groupe.

2° La redevance annuelle due par les communes est fixée en prenant comme base :

a) le revenu cadastral global de chaque commune au 1er janvier de l'année au cours de laquelle les frais ont été exposés;

b) le chiffre de la population de chaque commune au 1er janvier de l'année au cours de laquelle les frais ont été exposés, tel qu'il résulte du dernier relevé officiel de la population publié au *Moniteur belge*;

c) les frais admissibles des services d'incendie des communes-centre de groupe régional de la province; ces frais sont établis sur la base des frais réels supportés par ces services au cours de l'année précédente, y compris les frais d'intérêts et d'amortissements d'emprunts.

Le gouverneur peut affecter d'un coefficient supérieur à 1, le revenu cadastral et le chiffre de la population des communes qui sont le siège d'un poste avancé.

1. Les dispositions modifiées par la loi du 14 janvier 2013 sont indiquées en gras.

Ne peuvent être pris en considération pour l'établissement des frais admissibles :

a) l'aide accordée par l'État pour l'acquisition de matériel et l'exécution de travaux, ainsi que, le cas échéant, la prise en charge par l'État des frais d'installation et de fonctionnement des centres du système d'appel unifié;

b) les charges financières relatives aux pensions du personnel des services d'incendie à l'exception de la quote-part patronale dans la cotisation à l'Office national de Sécurité sociale des administrations provinciales et locales ou du pourcentage correspondant lorsque la commune-centre de groupe régional gère elle-même sa caisse de pensions;

c) les dépenses qui, exclusivement, incombent à la seule commune-centre de groupe régional.

3° **[...]**

4° Les frais admissibles de la commune-centre de groupe régional de la classe Z, tels qu'ils résultent **du point 2°**, sont augmentés d'une somme forfaitaire qui ne peut dépasser 25 % de ces frais et est destinée à couvrir les interventions éventuelles en renfort des centres X et Y.

Le gouverneur détermine cette somme forfaitaire.

[...]

5° Les frais admissibles des communes-centres de groupe régional des classes X et Y, tels qu'ils résultent de l'application **du point 2°**, sont diminués d'un montant égal au total des sommes forfaitaires déterminées en application du point 4°.

Le gouverneur répartit ce montant entre les communes-centres de groupe des classes X et Y.

§ 3. 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 **en tenant compte, principalement, du chiffre de la population et du revenu cadastral.**

Le gouverneur notifie à chaque commune le montant de la quote-part 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 **dans les soixante jours** 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.

[...]

§ 4. 1° La commune qui ne dispose pas d'un service d'incendie supporte annuellement une redevance fixée par le gouverneur et calculée comme suit :

$$C = F.\frac{1}{2}\left(\frac{r}{R}+\frac{p}{P}\right)$$

Dans cette formule :

C = la redevance annuelle de la commune concernée;

F = les frais admissibles de l'ensemble des communes-centre de groupe régional de la classe à laquelle la commune concernée appartient augmentés ou diminués conformément aux points 4° et 5° du § 2, déduction faite des quotes-parts supportées par les communes-centres de groupe régional de la classe considérée;

r = le dernier revenu cadastral de la commune concernée, tel qu'il est prévu au § 2, 2°, alinéa 1er, a;

R = le total des " r " des communes non-centre de groupe régional desservies par les services d'incendie de la classe considérée;

p = le chiffre de la population de la commune concernée, d'après le dernier relevé officiel de la population du Royaume, publié au *Moniteur belge*;

P = le total des " p " des communes non-centre de groupe régional desservies par les services d'incendie de la classe considérée.

2° La redevance visée au § 4 est payable par tranches trimestrielles calculées **en prenant comme base la dernière redevance définitive payée.**

À la fin de chaque trimestre, le gouverneur notifie à chaque commune intéressée le montant provisoire de la redevance relatif à cette période. La commune dispose d'un délai d'un mois pour effectuer le paiement. À défaut de paiement dans ce délai, le prélèvement est effectué conformément à l'article 11, alinéa 3.

3° Dans le courant de l'année suivante, le gouverneur notifie à chaque commune la quote-part ou le montant définitif de la redevance qu'il lui incombe de supporter et l'invite à donner son avis dans les soixante jours.

La différence entre la redevance provisoire visée au point 2° et la redevance définitive est, selon le cas, payée à la commune-centre de groupe régional ou remboursée par celle-ci.

L'avis favorable ou le défaut d'avis du conseil communal au sujet de la redevance vaut accord sur le prélèvement du montant de la partie de la redevance encore due ou à rembourser, selon le cas, sur le compte ouvert au nom de la commune auprès d'un organisme financier.

En cas d'avis défavorable du conseil communal, le gouverneur statue **dans les soixante jours** 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, **[...]** 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».

La requérante est une commune-centre de groupe de classe Z au sens de l'article 10. À ce titre, elle dispose d'un service de protection contre l'incendie.

Le 8 juillet 2013, le gouverneur adresse aux communes de la province un courrier concernant la régularisation des frais liés aux services d'incendie pour les années 2009 et suivantes. Il explique comme suit les modifications apportées par la loi précitée du 14 janvier 2013 :

«Les principaux changements sur lesquels je voudrais insister sont de deux ordres :

- La prise en compte du revenu cadastral "global" et non plus "bâti et non bâti", dans le calcul de la redevance annuelle due par les communes protégées.

- La commune centre de groupe 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 en tenant compte, principalement, du chiffre de la population et du revenu cadastral. Une circulaire ministérielle du 4 mars 2013 (annexe 2) est venue préciser les dispositions de la loi concernant ces critères de population et de revenu cadastral : ces deux critères doivent intervenir, à tout le moins, à hauteur de 70 % dans le montant de la quote-part».

Le 12 juillet, le gouverneur détermine la formule de calcul des quotes-parts des communes-centres de groupe pour l'année 2009, ainsi que le montant de la redevance forfaitaire pour l'année 2009 due par les communes protégées, et en avise la requérante. Un second courrier, daté du 24 juillet, rectifie une erreur dans le calcul de la redevance.

La quote-part des frais admissibles pour la requérante s'élève à 812.444,83 euros, et le montant de 295.630,81 euros lui est réclamé à titre de régularisation.

Le 25 juillet, le gouverneur adresse à la requérante un courrier déterminant le montant de la redevance forfaitaire pour l'année 2010. La quote-part des frais admissibles pour la requérante s'élève à 816.909,16 euros, et le montant de 260.850,84 euros lui est réclamé à titre de régularisation.

Les courriers des 24 et 25 juillet contiennent notamment les explications suivantes :

«Considérant qu'en vertu de l'article 10 § 3 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile telle que modifiée par la loi du 14 janvier 2013, la commune-centre de groupe régional d'incendie participe aux frais des services d'incendie pour une quote-part des frais admissibles, fixée en fonction des circonstances régionales et locales en tenant compte, principalement, du chiffre de la population et du revenu cadastral;

Considérant qu'en vertu de la circulaire ministérielle du 04 mars 2013 précisant l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile telle que modifiée par la loi du 14 janvier 2013, les critères principaux que sont la population et le revenu cadastral de la commune-centre de groupe par rapport à ceux de l'ensemble du territoire qu'elle protège doivent intervenir, à tout le moins, à hauteur de 70 % dans le montant de la quote-part qui est délaissée à la commune-centre de groupe;

Considérant que sur base de l'article 10 § 2, 4°, les frais admissibles des communes centres de groupe Z ont été augmentés d'une somme forfaitaire de [9,55 % pour l'année 2009, 8,70 % pour l'année 2010]. Cette somme représente pour chaque centre Z les frais de personnel et de matériel exposés

par la commune-centre de groupe de la classe Y pour assurer un renfort éventuel pour couvrir les risques rencontrés;

Considérant que les communes centres de groupe ont établi un cadre de personnel professionnel en se basant sur les observations formulées par les inspecteurs du S.P.F. Intérieur lors de leur visite d'inspection, que lors des réunions des bourgmestres, le recrutement progressif de personnel professionnel a été admis pour satisfaire aux besoins de la population et répondre aux souhaits du Ministre de l'Intérieur sur l'organisation de l'aide adéquate la plus rapide, que la disponibilité du personnel volontaire en journée était devenue problématique et mettait en difficulté les opérations d'intervention, que cet état de fait et l'inventaire des risques repris ci-avant justifient la prise en charge du coût total de la professionnalisation par l'ensemble des communes centres de groupe et des communes protégées;

(…)».

Conformément à l'article 10, § 4, de la loi du 31 décembre 1963, précitée, la requérante émet, le 23 septembre, un avis défavorable sur les montants mis à sa charge. Dans cet avis, elle constate que le service incendie de la zone de Marche est autorisé à dépenser plus de 5 fois plus que la zone d'Aubange, affirme que «le manque de clarté a pour conséquence une répartition se faisant au détriment du citoyen aubangeois», et conteste la méthode de répartition suivie par le gouverneur.

Le 3 octobre, le gouverneur répond aux observations de la requérante. Il explicite la méthode appliquée, indiquant notamment qu'elle résulte d'un accord entre les bourgmestres de la province, et que la comparaison avec les frais admissibles de la zone de Marche-en-Famenne n'est pas pertinente.

Par un arrêté du 13 novembre, et au terme d'une argumentation similaire à celle figurant dans son courrier du 24 juillet, le gouverneur confirme les quotes-parts et redevances des communes faisant partie d'un groupe régional luxembourgeois pour l'année 2009.

Il s'agit de l'acte attaqué dans le recours portant le n° 211.710/XV-2482.

Le même jour, le gouverneur fixe les quotes-parts et redevances des communes faisant partie d'un groupe régional luxembourgeois pour l'année 2010. Cette décision fait l'objet du recours enrôlé sous le n° 211.700/XV-2480;

Considérant que les deux recours soulèvent, à propos de deux exercices qui se suivent, une question identique, les moyens et les mémoires étant identiques si ce n'est quant à l'exposé des faits; que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il y a lieu de joindre les deux affaires pour les examiner ensemble;

Considérant que les actes attaqués émanent du gouverneur de la province du Luxembourg, agissant en tant qu'organe de l'État belge, conformément à l'article 10, § 4, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile; qu'il résulte du § 5 de la même disposition que cette décision n'était pas soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur; que la partie adverse est l'État belge, représenté par le gouverneur de la province du Luxembourg;

Considérant que le gouverneur a déposé, le 14 mars 2014, les deux dossiers administratifs, accompagnés de courriers comportant des observations sur les requêtes; que le conseil de l'État belge a ensuite déposé, le 5 mai 2014, un mémoire en réponse dans chacune des deux affaires; que, comme ce conseil l'a sollicité par un courrier daté du 8 avril 2014, il y a lieu de considérer comme seuls mémoires en réponse valablement introduits, ceux qu'il a déposés au nom de l'État belge le 5 mai 2014 dans chacune des deux affaires;

Considérant que, dans ses rapports, l'auditeur rapporteur soulève d'office un moyen pris de la violation du principe de non-rétroactivité des actes administratifs;

qu'il rappelle les éléments suivants :

- dans son arrêt n° 146.402 du 21 juin 2005, le Conseil d'État a constaté incidemment l'illégalité de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 déterminant les normes de fixation de la redevance forfaitaire et annuelle qui était prévue à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, arrêté dont la date d'entrée en vigueur était le 1er janvier 1977;

- l'article 16 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses a modifié l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963; l'article 17 de la même loi du 20 juillet 2005 confère à l'article 16 une portée rétroactive, en prévoyant que cette disposition doit produire «ses effets le 1er janvier 1977, sauf […]»;

- l'arrêté royal du 25 octobre 2006, qui déterminait les normes applicables pour la fixation des frais admissibles et de la quote-part prévus à l'article 10 de la loi, et abrogeait l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 précité, a été annulé par l'arrêt n° 204.782 du 4 juin 2010;

- la loi du 14 janvier 2013 modifiant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile a modifié l'article 10 de celle-ci, et cette loi, entrée en vigueur le 17 février 2013, ne comporte pas de disposition transitoire; la disposition ainsi modifiée impose désormais à la partie adverse de prendre en considération des critères qui, auparavant, ne figuraient pas dans la loi mais partiellement dans l'arrêté royal annulé, et qui ont un impact sur le calcul du montant dû par la requérante;

qu'il considère que l'acte attaqué ne pouvait pas se donner pour fondement une disposition légale qui n'était pas en vigueur en 2009 et 2010, et que la partie adverse

n'était donc pas autorisée à se baser, comme en l'espèce, sur les critères de la loi du 14 janvier 2013 pour calculer le montant dû par la requérante pour les années 2009 et 2010, au cours desquelles lesdits critères n'étaient pas d'application;

qu'il relève les termes de l'arrêt n° 124/2014 du 19 septembre 2014 de la Cour constitutionnelle, qui rejette le recours en annulation des modifications apportées à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile par la loi du 14 janvier 2013;

Considérant que les actes attaqués ont été adoptés le 13 novembre 2013, soit après l'entrée en vigueur de la loi du 14 janvier 2013, publiée au *Moniteur belge* du 7 février 2013; qu'ils entendent faire application des dispositions de cette loi à la détermination des montants dus par la commune requérante respectivement pour les années 2009 et 2010;

Considérant que la loi du 9 novembre 2015 «portant dispositions diverses Intérieur» (*sic*), publiée au *Moniteur belge* du 30 novembre 2015, comporte en son article 14 une disposition interprétative rédigée comme suit :

> **«Art. 14.** L'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile est interprété en ce sens que : les modifications qui ont été introduites dans la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile par la loi du 14 janvier 2013 modifiant la loi du 31 décembre 1963 trouvent à s'appliquer depuis leur date d'entrée en vigueur, à savoir le 17 février 2013, aux décisions que les gouverneurs de province ont prises relativement à la répartition définitive des frais admissibles exposés par les communes-centres de groupe depuis le 1er janvier 2006.»;

qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre aux parties de s'expliquer quant à l'incidence de cette disposition sur le présent litige,

D É C I D E :

Article 1er.

Les affaires portant les numéros 211.700/XV-2480 et 211.710/XV-2482 sont jointes.

Article 2.

Le gouverneur de la province du Luxembourg est mis hors de cause en tant que partie adverse distincte de l'État belge.

Article 3.

Les débats sont rouverts.

Article 4.

La requérante dispose d'un délai de trente jours à dater de la notification du présent arrêt pour déposer un mémoire. Celui-ci sera notifié à la partie adverse, qui disposera également d'un délai de trente jours pour déposer un mémoire.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^{e} chambre, le vingt-trois décembre deux mille quinze par :

M.	M.	LEROY,	président de chambre,
M.	I.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D.	DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R.	GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

R. GHODS M. LEROY