

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.014 du 22 mars 2019

A. 214.761/XV-2724

En cause : **la ville d'Andenne**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie FORTEMPS et
Jean BOURTEMBOURG, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Gouverneur de la Province de Namur
et le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 janvier 2015, la ville d'Andenne demande l'annulation de :

- "l'arrêté du Gouverneur de la Province de Namur du 12 novembre 2014 en tant qu'il confirme la quote-part laissée à charge de la ville d'Andenne, commune-centre de groupe de la classe Z, dans les frais admissibles exposés par son service d'incendie durant l'année 2006 (exercice 2007);
- l'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 15 décembre 2014 portant approbation de cette décision du Gouverneur de la Province de Namur".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 février 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 mars 2019.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Nathalie FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Nicolas BONBLED, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Depuis le 1^{er} janvier 2015, la ville d'Andenne fait partie de la zone de secours N.A.G.E. Elle est désignée commune-centre de groupe d'un service régional d'incendie de classe Z et dessert les communes de Gesves et Ohey.

2. Le 19 février 2010, le Gouverneur de la Province de Namur invite le conseil communal de la ville d'Andenne à donner son avis sur la proposition de fixation de la quote-part des frais admissibles à charge de la ville pour l'exercice 2007 (frais admissibles du service d'incendie 2006). Selon cette proposition, la ville d'Andenne doit supporter 71,17 pourcents de ces frais admissibles. Ce pourcentage intègre une somme forfaitaire allouée à la ville d'Andenne pour l'année 2007, destinée à couvrir les interventions éventuelles en renfort des centres X et Y, égale à 0,6 pourcent de ses frais admissibles.

3. Le 26 mars 2010, le conseil communal de la ville d'Andenne émet un avis défavorable sur cette proposition, eu égard, notamment, au caractère illégal de l'arrêté 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.

4. Le 4 mai 2010, le Gouverneur de la Province de Namur décide de fixer définitivement la quote-part des frais admissibles au taux de 71,17 pourcent pour l'exercice 2007.

5. Le 29 mai 2010, la ville d'Andenne introduit un recours au Conseil d'État à l'encontre de la décision du Gouverneur de la Province de Namur du 4 mai 2010.

6. Par son arrêt n° 208.148 du 14 octobre 2010, le Conseil d'État annule la décision du gouverneur du 4 mai 2010 au motif qu'elle se fonde sur l'arrêté royal du 25 octobre 2006, précité, lequel est annulé par l'arrêt du Conseil d'État n° 204.782 du 4 juin 2010.

7. La loi du 14 janvier 2013 modifie l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile. Cette loi a pour vocation de pallier le vide juridique résultant de l'annulation prononcée par le Conseil d'État le 4 juin 2010, de reprendre les principes de l'arrêté royal du 25 octobre 2006, annulé par cet arrêt du Conseil d'État, et de conférer à l'intervention des gouverneurs une base légale leur permettant de procéder à la régularisation définitive et à la répartition des frais des services d'incendie entre les communes-centres de groupe et les communes protégées. Le recours introduit contre cette loi est rejeté par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 124/2014 du 19 septembre 2014. L'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, tel que modifié par la loi du 14 janvier 2013, fait l'objet d'une interprétation par l'article 14 de la loi du 9 novembre 2015 portant dispositions diverses Intérieur.

8. Par un courrier du 16 mai 2013, le Gouverneur de la Province de Namur notifie à la requérante les quotes-parts des frais laissés à charge de la ville en sa qualité de commune-centre de groupe, pour les années 2006 à 2010 comprise. Cette décision se fonde sur la nouvelle version de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963. Est jointe au courrier du gouverneur une note explicative exposant, notamment, qu'il n'a pas été fait application de l'article 10, § 2, 4° et 5° de la loi du 31 décembre 1963 qui autorise les gouverneurs à augmenter les frais admissibles des services d'incendie de la classe Z et à diminuer ceux des services d'incendie de la classe Y afin de couvrir les interventions éventuelles que ces

derniers réalisent en renfort. Cette notice indique encore que la formule appliquée en Province de Namur pour le calcul des quotes-parts des frais admissibles à charge des communes-centres de groupe est identique à celle fixée dans la loi pour le calcul des redevances des communes protégées, mais qu'il n'a pas été tenu compte d'autres critères que ceux du revenu cadastral et de la population, pris en ligne de compte à raison chacun de 50 pourcents.

Pour les frais admissibles relatifs à l'année 2006 (exercice 2007), le montant à charge de la ville d'Andenne est fixé à 71,43 pourcents, ce qui aboutit à un prélèvement, vu le montant des avances sur redevances perçues, de 98.474,13 euros.

9. Le 3 juin 2013, le conseil communal de la ville d'Andenne émet un avis défavorable sur cette proposition, eu égard, d'une part, à une erreur matérielle préjudiciant la ville et, d'autre part, à divers arguments de légalité.

10. Le 18 septembre 2013, le Gouverneur de la Province de Namur se rallie à l'avis négatif de la ville, et modifie les montants de la "régularisation 2007" (répartition des frais admissibles de 2006).

11. Le 28 avril 2014, la ville d'Andenne écrit au gouverneur de la province pour lui faire part du fait que, de manière irrégulière selon elle, le calcul des frais admissibles ne tient plus compte de la somme forfaitaire destinée à couvrir les interventions éventuelles en renfort des centres X et Y, pourtant prévues à l'article 10, § 2, 4° de la loi du 31 décembre 1963. Le courrier ajoute que rien ne justifie de se départir de pourcentages précédemment retenus par le gouverneur, qui s'élevaient à 0,6 pourcent des frais admissibles. La ville demande en conséquence de revoir les montants dus pour les tarifications 2008 à 2011, en tenant compte de ce pourcentage.

12. Le 3 juillet 2014, le Gouverneur de la Province de Namur répond qu'il n'a pas l'intention de majorer les frais admissibles d'un quelconque service d'incendie de la classe Z dans le cadre des régularisations se rapportant à ces frais, et qu'il décide par conséquent que les frais admissibles sont augmentés d'une somme équivalente à 0 pourcent de ces frais.

13. Le 17 juillet 2014, le gouverneur de la province invite le conseil communal de la ville d'Andenne à émettre un avis sur une nouvelle proposition de fixation de la quote-part des frais admissibles engendrés par son service d'incendie durant les années 2006, 2011 et 2012 (exercices 2007, 2012 et 2013). Pour l'année 2007 (frais admissibles 2006), le gouverneur projette de fixer le pourcentage de la

quote-part à charge de la ville à 71,43 pourcents de ses frais admissibles, ce qui aboutit à un prélèvement envisagé à charge de la ville d'Andenne de 82.776,02 euros. Est joint au courrier un tableau reprenant le détail de la régularisation pour 2007, 2011 et 2013 pour la ville d'Andenne, qui indique qu'au total, la commune doit percevoir une somme de 299.854,58 euros. Ce tableau opère une compensation entre les montants à verser en complément à la ville d'Andenne pour les exercices 2012 et 2013 (frais admissibles 2011 et 2012) avec la somme due relative à l'exercice 2007 (frais admissibles 2006).

14. Le 15 septembre 2014, le conseil communal de la ville d'Andenne émet un avis négatif sur cette proposition. Cet avis négatif dénonce plusieurs illégalités.

15. Le 12 novembre 2014, le Gouverneur de la Province de Namur prend la décision suivante:

- " VU la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile et plus spécifiquement son article 10, tel que motivé par la loi du 14 janvier 2013 ;
VU l'arrêté pris en date du 18 septembre 2013 confirmant les quotes-parts laissées à charge des communes-centres de groupe des classes Z et Y dans les frais admissibles exposés par leur service d'incendie durant l'année 2006 à l'exception de la quote-part de la Ville d'Andenne ;
CONSIDERANT que l'arrêté susmentionné infirmait et prévoyait le re-calcul des montants de la «régularisation 2007» concernant la Ville d'Andenne et par conséquent pour l'ensemble des communes protégées par un service d'incendie de classe Z ;
VU le courrier daté du 17 avril 2014 adressé aux collègues communaux des communes-centres de groupe régional de la province de Namur par lequel ils ont été invités à faire part de leurs observations sur le calcul des frais admissibles exposés par leur service d'incendie durant les exercices budgétaires 2011 et 2012 (et 2006 en ce qui concerne la Ville d'Andenne), tels que calculés par les services du Gouvernement provincial ;
CONSIDERANT les accords exprimés explicitement et tacitement à ce sujet, ainsi que les éventuelles adaptations réalisées au terme de cette consultation ;
VU les courriers recommandés datés du 17 juillet 2014 par lesquels les conseils communaux des communes-centres de groupe régional de la province de Namur se sont vu notifier les quotes-parts des frais admissibles de leur service d'incendie exposés durant 2011 et 2012 (et durant 2006 en ce qui concerne la Ville d'Andenne) laissées à leur charge en application de l'article 10, § 3 de la loi du 31 décembre 1963 ;
CONSIDERANT que les courriers précités, accompagnés d'une note expliquant la méthode de calcul, notifiaient aux communes-centres de groupe les montants à reverser ou à percevoir par elles, selon le cas, compte tenu des sommes déjà perçues à titre provisoire ;
VU les courriers recommandés datés du 17 juillet 2014 par lesquels les conseils communaux des communes protégées par les services d'incendie de la province de Namur se sont vu notifier les montants des redevances dues par elles en application de la formule fixée à l'article 10, § 4, 1° de la loi du 31 décembre 1963 et ce dans le cadre de la répartition des frais admissibles desdits services exposés durant 2011 et 2012 en ce qui concerne les communes protégées Y et durant 2006, 2011 et 2012 en ce qui concerne les communes protégées Z ;
CONSIDERANT que les courriers précités du 17 juillet 2014 notifiaient, par ailleurs, aux communes protégées les montants à verser par elles compte tenu des

sommes déjà versées à titre provisoire afin de procéder aux «régularisations 2012 et 2013» pour les communes protégées Y et aux «régularisations 2007, 2012 et 2013» pour les communes protégées Z ;

CONSIDERANT que les courriers du 17 juillet 2014 adressés aux communes-centres de groupe régional et aux communes protégées sollicitaient les avis des conseils communaux tels que prévus aux articles 10, § 3 et 10, § 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile ;

CONSIDERANT que la date ultime pour la remise des avis des conseils communaux se situait au 22 septembre 2014 eu égard au délai de réception des courriers de notification ;

VU l'avis défavorable émis par le conseil communal d'Andenne en séance du 15 septembre 2014 concernant les montants de la «régularisation 2007» (répartition des frais des services d'incendie exposés durant 2006) ;

VU le courrier (DSC/MG/2014/MMG/560) adressé ce jour au collège communal d'Andenne en réponse à cet avis défavorable et qui confirme les montants relatifs à la «régularisation 2007» tels que notifiés par courrier du 17 juillet 2014 ;

VU l'avis défavorable émis par le conseil communal de Jemeppe-sur-Sambre en séance du 1^{er} septembre 2014 concernant les «redevances pour les années 2012 et 2013 calculées et notifiées par les services de Monsieur le Gouverneur» ;

VU le courrier (DSC/MG/2014/MMG/559) adressé ce jour au collège communal de Jemeppe-sur-Sambre en réponse à cet avis défavorable et qui confirme les montants relatifs aux redevances et régularisations 2012 et 2013 tels que notifiés par courrier du 17 juillet 2014 ;

VU les délibérations des conseils communaux des communes-centres de groupe de Ciney, Couvin, Dinant, Eghezée, Fosses-la-Ville, Gedinne et Yvoir, favorables à l'égard des montants des quotes-parts qui leur ont été notifiés ;

CONSIDERANT que les conseils communaux des communes-centres de groupe de Beauraing, Namur, Philippeville, Rochefort et Sambreville se sont abstenus de rendre un avis ;

VU les délibérations des conseils communaux des communes protégées d'Assesse, Bièvre, Cerfontaine, Doische, Floreffe, Gesves, Ohey, Onhaye, Sombreffe, Viroinval et Wellin favorables à l'égard des montants des redevances qui leur ont été notifiés ;

CONSIDERANT que les conseils communaux des communes protégées d'Anhée, Fernelmont, Hamois, Hastière, Havelange, Houyet, La Bruyère, Mettet, Profondeville, Tellin et Walcourt se sont abstenus de rendre un avis ;

CONSIDERANT que, conformément à l'article 10, § 2, 5° et § 4, 3° de la loi du 31 décembre 1963 précitée, l'avis favorable ou le défaut d'avis du conseil communal vaut accord sur le prélèvement de la somme due ou 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 ;

CONSIDERANT qu'il y a lieu de prendre une décision finale concernant les montants des quotes-parts des communes-centres de groupe et des redevances dues par les communes protégées tels que notifiés par courriers du 17 juillet 2014;

Article 1^{er} : sont confirmées :

- Les quotes-parts laissées à charge des communes-centres de groupe de la classe Y dans les frais admissibles exposés par leur service d'incendie durant les années 2011 et 2012 ;
- Les quotes-parts laissées à charge des communes-centres de groupe de la classe Z dans les frais admissibles exposés par leur service d'incendie durant les années 2011 et 2012 et durant l'année 2006 en ce qui concerne la Ville d'Andenne ;
- Les redevances dues par les communes protégées de la classe Y dans le partage des frais admissibles exposés par les services d'incendie appartenant à cette classe durant les années 2011 et 2012 ;

- Les redevances dues par les communes protégées de la classe Z dans le partage des frais admissibles exposés par les services d'incendie appartenant à cette classe durant les années 2006, 2011 et 2012.
[...]"

Cette décision, qui est soumise à la tutelle d'approbation du ministre de l'Intérieur, constitue le premier acte attaqué.

16. Le 15 décembre 2014, le ministre prend la décision suivante:

- " Vu la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, l'article 10, remplacé par la loi du 20 juillet 2005 et modifié par la loi du 14 janvier 2013 ;
Vu 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, l'article 12, modifié par les arrêtés ministériels des 17 novembre 1977, 4 septembre 1980, 2 décembre 1991, 4 janvier 2001, 28 juin 2004 et 6 avril 2009;
Vu l'arrêté du gouverneur de la province de Namur du 12 novembre 2014 arrêtant les frais admissibles et fixant les quotes-parts des communes-centres d'un groupe régional d'incendie pour les frais exposés pendant les années 2011 et 2012 et fixant la quote-part de la ville d'Andenne pour les frais exposés pendant l'année 2006 ;
Vu le courrier du gouverneur de la province de Namur du 12 novembre 2014 par lequel celui-ci transmet pour approbation son arrêté précité ;
Considérant que les décisions précitées du gouverneur de la province de Namur répondent au prescrit réglementaire ;
ARRETE :
Article unique
L'arrêté du gouverneur de la province de Namur du 12 novembre 2014 arrêtant les frais admissibles et fixant les quotes-parts des communes-centres d'un groupe régional d'incendie pour les frais exposés pendant les années 2011 et 2012 et fixant la quote-part de la ville d'Andenne pour les frais exposés pendant l'année 2006 est approuvé".

Il s'agit du second acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse soulève, dans son mémoire en réponse, une exception d'irrecevabilité tirée du défaut d'intérêt du recours en tant qu'il est dirigé contre la décision d'approbation du ministre de l'Intérieur. Elle rappelle qu'en application de l'article 10, § 5, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, à défaut d'improportion dans les quarante jours à dater de la réception de la décision par le ministre de l'Intérieur, la décision du gouverneur devient exécutoire de plein droit. Elle ajoute que si le deuxième acte attaqué venait à être annulé, sa réfection serait impossible étant donné que le délai de quarante jours a expiré. En conséquence, il faudrait, selon elle, constater que l'absence de décision vaut approbation de l'autorité de tutelle. Partant, elle soutient que le recours est, en ce qu'il tend à l'annulation du

deuxième acte attaqué, irrecevable à défaut d'intérêt. Elle maintient cette exception dans son dernier mémoire.

La partie requérante réplique que, selon une jurisprudence constante, en cas d'annulation, l'autorité dispose d'un nouveau délai identique au délai complet dont elle disposait initialement pour prendre sa décision et ce, qu'il s'agisse d'un délai d'ordre ou d'un délai de rigueur. Elle fait, par conséquent, valoir que le délai de rigueur dans lequel doit intervenir une décision d'approbation ou de refus d'approbation par le ministre ne saurait la priver d'un intérêt à solliciter l'annulation du deuxième acte attaqué.

IV.2. Appréciation

En vertu de l'effet rétroactif des arrêts d'annulation du Conseil d'État, une décision annulée disparaît *ex tunc* de l'ordonnancement juridique. Elle est censée n'avoir jamais été prise. L'arrêté ministériel qui approuve une décision du gouverneur est lui-même illégal lorsqu'une telle décision est jugée illégale et la commune concernée a bien intérêt à obtenir également l'annulation de l'arrêté d'approbation. En cas d'annulation des actes attaqués, le gouverneur devra statuer à nouveau dans le respect de l'autorité de la chose jugée et sa nouvelle décision sera à nouveau soumise à la tutelle d'approbation du ministre de l'Intérieur.

Le recours est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, des formalités substantielles auxquelles doit répondre tout acte administratif, et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante relève que l'arrêté du 12 novembre 2014 n'est pas signé par le gouverneur, mais uniquement "pour expédition conforme" par un attaché, en qualité de fonctionnaire délégué. Elle conteste que le premier acte attaqué a bien été pris par le gouverneur. Elle indique que cet acte ne se fonde pas sur une quelconque délégation de compétence ou de signature à un fonctionnaire délégué et que n'est pas rapportée la preuve de la publication d'un tel arrêté de délégation. Elle rappelle que, selon l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963,

précitée, c'est au gouverneur qu'il appartient de décider de la quote-part que doit supporter chaque commune-centre de groupe régional dans les frais admissibles de son service d'incendie. Elle ajoute qu'aucune délégation de pouvoir ou de signature n'est prévue par cette disposition légale. Elle fait valoir qu'en toute hypothèse, toute délégation de compétence ne peut porter que sur des mesures d'exécution et de détail, et non pas sur la décision à prendre elle-même. Elle en conclut qu'à supposer qu'une délégation de compétence ou de signature ait été décidée par le gouverneur, ce qu'elle conteste, elle ne pouvait être opposable aux tiers, et spécialement à la requérante, faute d'avoir fait l'objet d'une publication. La signature d'un acte administratif étant un élément dont dépend l'existence même de l'acte, elle considère qu'à défaut de signature et d'identification de son auteur, l'acte est inexistant et que la sécurité juridique commande de l'annuler.

Dans son mémoire en réplique, elle ajoute que c'est au vu de l'acte qui lui a été notifié qu'il y a lieu d'apprécier si la décision a effectivement été prise par le gouverneur.

V.2. Appréciation

L'exemplaire de l'acte attaqué qui figure dans le dossier administratif comporte bien la signature du Gouverneur de la Province de Namur. La circonstance que l'expédition conforme de cet acte, qui a été notifiée à la partie requérante, n'a été certifiée que par un fonctionnaire délégué est sans incidence sur la légalité du premier acte attaqué.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, du principe d'annualité budgétaire, de la compétence de l'auteur de l'acte, du dépassement du délai raisonnable, du défaut de motivation, et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, la partie requérante rappelle que les actes attaqués ont été pris, respectivement, les 12 novembre et 15 décembre 2014, et ont pour objet, respectivement, de fixer et d'approuver la quote-part à charge de la ville d'Andenne dans les frais admissibles de son service d'incendie exposés en 2006 et se

rapportant à l'exercice 2007. Elle en déduit que les actes attaqués ont été pris au mépris des délais fixés par l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, précitée, et du principe d'annualité budgétaire. Elle relève que, selon le calendrier prévu par cette disposition et le principe d'annualité budgétaire, les décisions en matière de quote-part dans les frais admissibles d'un service d'incendie exposés l'année x doivent faire l'objet de redevances provisoires l'année $x + 1$, et d'une fixation par le gouverneur tant de la redevance définitive que de la quote-part à charge de la commune-centre de groupe, au plus tard, le 31 décembre de l'année $x + 2$. Dans son mémoire en réplique, elle relève que faute pour le pouvoir exécutif d'avoir remédié à l'illégalité de l'arrêté royal du 25 février 2006 tel que censuré par l'arrêt du Conseil d'État n° 204.782 du 4 juin 2010, le législateur a modifié la loi du 31 décembre 1963 par la loi du 14 janvier 2013 pour revoir les principes présidant à la fixation de la quote-part des frais admissibles des services d'incendie des communes centres de groupe laquelle se répercute sur le calcul de la redevance définitive due par ces communes. Elle souligne que cette loi du 14 janvier 2013 n'a nullement modifié l'article 10, § 4, qui règle le "calendrier" endéans lequel les décisions relatives notamment aux quotes-parts définitives doivent intervenir, pas plus qu'elle n'a habilité le gouverneur de la province à y déroger dans les hypothèses où cette redevance définitive n'aurait toujours pas été fixée.

Dans la seconde branche, elle soutient qu'en toute hypothèse, les actes attaqués ont été pris en dehors de tout délai raisonnable.

Dans son mémoire en réplique, elle soutient que l'autorité ne peut invoquer ses propres carences pour justifier le long délai qu'elle met pour statuer au regard de l'exigence du respect du délai raisonnable, notamment en ce qui concerne la partie du délai liée à l'annulation de l'arrêté précédent par le Conseil d'État et à la modification ultérieure de la loi du 31 décembre 1963, précitée. À titre subsidiaire, à supposer même que l'on tienne néanmoins compte de l'entrée en vigueur de la loi modificative du 14 janvier 2013, elle constate que si le dossier a pris du retard, c'est en raison de l'attitude de la partie adverse puisque la première proposition faite le 16 janvier 2013 comportait une erreur matérielle et que le gouverneur, pourtant informé par le conseil communal dès le 3 juin 2013 de cette erreur, a attendu le 18 septembre 2013 pour procéder à un nouveau calcul des montants et le 17 juillet 2014 pour transmettre une troisième et dernière proposition de fixation de la quote-part.

VI.2. Appréciation

VI.2.1. Première branche

L'article 14 de la loi du 9 novembre 2015 portant dispositions diverses Intérieur dispose ce qui suit :

" 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 1^{er} janvier 2006".

Par cette disposition interprétative, le législateur a manifesté la volonté de déroger au principe de l'annualité budgétaire en ce qui concerne les décisions relatives à la répartition définitive des frais admissibles exposés par les communes-centres de groupe depuis le 1^{er} janvier 2006. Dans son arrêt n° 68/2017 du 1^{er} juin 2017, rendu au sujet d'une question préjudicielle portant sur cette disposition interprétative, la Cour constitutionnelle a jugé notamment ce qui suit:

" Certes, l'article 10, § 4, 3°, de la loi du 31 décembre 1963 dispose que les montants définitifs de la redevance sont notifiés aux communes concernées «dans le courant de l'année suivante», soit l'année qui suit celle au cours de laquelle les services d'incendie ont exposé des frais. Cette disposition ne contient toutefois qu'un délai d'ordre et n'empêche donc pas que les montants définitifs de la redevance soient encore fixés et notifiés après que ce délai est expiré" (B.6).

Le non-respect d'un délai d'ordre ne peut entraîner l'annulation des actes attaqués.

La première branche du moyen n'est pas fondée.

VI.2.2. Seconde branche

Le moyen pris du dépassement du délai raisonnable n'est pas d'ordre public. Il ne peut dès lors donner lieu à l'annulation de l'acte attaqué que si la partie requérante y a intérêt.

Le dépassement du délai raisonnable a pour effet de rendre la décision adoptée illégale et d'empêcher que l'administration reprenne ultérieurement une nouvelle décision.

Dans son arrêt n° 124/2014 du 19 septembre 2014, rendu au sujet de l'article 2 de la loi du 14 janvier 2013 modifiant l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, la Cour constitutionnelle a jugé notamment ce qui suit:

" L'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 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" (B.2.1).

En l'espèce, les montants que la partie requérante a reçus avant l'adoption de l'acte attaqué ne le sont qu'à titre provisoire dans l'attente de la fixation définitive du montant dû. Si le premier acte attaqué devait être annulé pour le motif qu'il a été adopté au-delà du délai raisonnable, il en résulterait que, toute nouvelle décision étant nécessairement encore plus tardive, la partie adverse ne pourrait plus fixer définitivement le montant des frais admissibles qui, dépassant la quote-part laissée à sa charge, devra être remboursée à la partie requérante, en sa qualité de centre de groupe d'un service régional d'incendie de classe Z, par les redevances des communes protégées. La partie requérante se trouverait donc privée de l'avantage dont elle demande le bénéfice.

Il en résulte que la seconde branche du moyen ne peut conduire à l'annulation de l'acte attaqué, étant sans intérêt pour la partie requérante.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 relative à la protection civile, du principe d'annualité budgétaire, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante rappelle que le premier acte attaqué, approuvé par le second, décide de la fixation de la quote-part à charge de la ville d'Andenne dans le cadre des frais admissibles exposés pour son service d'incendie pour l'année 2006, et opère une compensation avec les sommes revenant à la ville d'Andenne au titre de redevances par les communes protégées par son service d'incendie, pour les années 2011 et 2012. Elle fait valoir que l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, précitée, n'habilite pas le gouverneur de la province à opérer une quelconque compensation que ce soit entre la ou les sommes revenant à la commune-centre de groupe pour un exercice et le montant de la quote-part qu'elle doit supporter pour un autre exercice. Selon elle, une telle compensation entre des exercices différents contrevient au surplus au principe d'annualité budgétaire et au principe d'interdiction de

compensation des dettes et créances des pouvoirs publics, tel qu'il découle de l'article 1412bis du Code judiciaire.

Dans son mémoire en réplique, elle reprend une argumentation similaire et soutient que le moyen doit être considéré comme étant d'ordre public puisqu'il se fonde notamment sur l'incompétence de l'auteur de l'acte.

VII.2. Appréciation

Les articles 10 et 11 de la loi du 31 décembre 1963 prévoient que des comptes sont ouverts auprès d'organismes financiers pour tous les paiements et les remboursement des communes d'une zone de secours. La compensation est inhérente à la notion même de compte courant et aucune décision du gouverneur n'est nécessaire pour l'opérer.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, précitée, du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation, du revirement injustifié d'attitude, et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante critique les actes attaqués en ce qu'ils n'ont pas admis de majoration des frais admissibles du service d'incendie de la ville d'Andenne destinés à couvrir les interventions en renfort des centres X et Y. Elle fait valoir que le gouverneur était tenu de procéder à une telle majoration en vertu de l'article 10, § 2, 4° et 5° de la loi du 31 décembre 1963. Elle ajoute qu'aucun motif ne peut justifier l'absence de majoration d'autant qu'elle avait été retenue lors de la proposition du 19 février 2010, les actes attaqués procédant d'un revirement d'attitude injustifié.

Dans son mémoire en réplique, elle justifie son intérêt au moyen, qui est contesté par la partie adverse, par la circonstance que la détermination des frais admissibles d'un service d'incendie n'entre pas uniquement en ligne de compte pour la fixation de la quote-part mise à charge des communes centres de groupe. Elle relève que le montant des frais admissibles est utilisé dans la formule permettant de déterminer les redevances de chacune des communes desservies par une commune centre de groupe. Elle en déduit que si cette augmentation forfaitaire n'a pas d'impact

sur le pourcentage en tant que tel mis à charge d'une commune centre de groupe au titre de quote-part dans ses frais admissibles, cet élément entre bien en ligne de compte pour la fixation des flux financiers entre les communes-centres de groupe et leurs communes desservies qui sont tenues au paiement d'une redevance. Elle en conclut que l'illégalité dénoncée dans le moyen a eu un impact sur le contenu de la décision attaquée et l'a privée d'une garantie fondamentale s'agissant d'une fixation correcte des frais admissibles de son service d'incendie et corrélativement des montants définitifs dus par les communes desservies au titre de redevances.

Dans son dernier mémoire, elle ajoute que l'annulation des actes attaqués sur la base de ce moyen obligerait la partie adverse à augmenter les frais admissibles d'une somme forfaitaire destinée à couvrir les interventions éventuelles en renfort des centres X et Y et partant de procéder à un nouveau calcul des frais admissibles et des redevances des communes desservies, et ce afin de pouvoir établir le montant de la quote-part restant à sa charge. Elle produit en annexe de son dernier mémoire un tableau récapitulatif établi par sa directrice financière qui démontre que la prise en compte d'un forfait relatif au renfort éventuel des centres X et Y de 0,6 pourcent, comme pratiqué antérieurement par la partie adverse, aurait impliqué que la quote-part de la requérante dans les frais admissibles aurait été, sur la base d'un pourcentage de 71,43 pourcents, de 419.625,35 euros moins la partie des frais supportée par l'ensemble des communes desservies par des communes centres de groupe dans la Province (le "pot provincial"), soit une somme de 167.838,39 euros au lieu de 166.837,37 euros, avec pour conséquence une différence de quote-part de 997,28 euros. Elle en conclut que l'annulation de l'acte attaqué sur base de ce moyen offrira donc bien un avantage.

VIII.2. Appréciation

L'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile dispose ce qui suit :

" § 1^{er}. 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 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle les frais ont été exposés ;

b) le chiffre de la population de chaque commune au 1^{er} 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.

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

a) l'aide accordée par l'Etat pour l'acquisition de matériel et l'exécution de travaux, ainsi que, le cas échéant, la prise en charge par l'Etat 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° *[abrogé]*

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 :

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

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 1^{er}, 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".

L'augmentation destinée à couvrir les interventions éventuelles d'un centre de classe Z en renfort des centres de classes X et Y porte sur le montant des frais admissibles et ne modifie pas le pourcentage de la quote-part. Il en résulte que si le montant des frais admissibles était augmenté d'un montant équivalent à 0,6 pourcent comme le souhaite la requérante, il s'établirait à 587.463,74 euros au lieu de 583.959 euros, selon les chiffres qu'elle produit, et que la quote-part restant à sa charge s'élèverait à 419.625 euros au lieu de 417.118,87 euros en appliquant le pourcentage inchangé de 71,43 pourcents. Comme elle l'indique dans son dernier

mémoire, elle n'aurait d'intérêt au moyen que si les redevances des communes protégées étaient également augmentées pour que le montant du "pot provincial" s'élève à 167.838,39 euros au lieu de 166.841,11 euros.

Or, le premier acte n'est attaqué qu'en tant qu'il fixe la quote-part de la requérante et non en tant qu'il fixe définitivement les redevances dues par les communes protégées de la classe Z. En tant qu'il fixe le montant des redevances des communes protégées, le premier acte attaqué est devenu définitif et ces dernières ont un droit acquis à ce que le montant de leur redevance ne soit plus revu pour l'année concernée.

Il en résulte que le moyen ne pourrait aboutir au résultat escompté par la partie requérante et qu'elle n'y a pas intérêt.

IX. Cinquième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

Le cinquième moyen est pris de la violation de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, précitée, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation, et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante relève que l'arrêté d'approbation du ministre, qui constitue le second acte attaqué, est motivé par la circonstance que les décisions du gouverneur, dont le premier acte attaqué, répondent au prescrit réglementaire. Elle considère que cette motivation constitue une pure clause de style qui ne saurait être considérée comme une motivation adéquate. En outre, elle fait valoir que cette motivation ne permet pas de comprendre les motifs pour lesquels le gouverneur n'a pas pris en considération l'avis négatif de son conseil communal.

Dans son dernier mémoire, elle souligne que la Cour constitutionnelle a également jugé par son arrêt n° 124/2014 du 19 septembre 2014 que l'intervention de l'autorité de tutelle vise à tenir compte des observations émises par la section de législation du Conseil d'État lors de l'élaboration de la loi et participe de l'exigence de légalité.

IX.2. Appréciation

Dans son avis n° 51 554/2 du 9 juillet 2012, la section de législation du Conseil d'État a fait l'observation suivante :

" [...] c'est à la loi qu'il appartient d'énoncer l'ensemble des critères qui serviront à fixer la quote-part de la commune centre de groupe. La loi elle-même, ou le Roi qu'elle habiliterait pour ce faire, doit également préciser les principes essentiels selon lesquels il y a lieu de pondérer ces critères les uns par rapport aux autres de telle sorte que le pouvoir confié à l'autorité chargée d'appliquer la loi, à savoir le gouverneur de province, soit suffisamment circonscrit. Il va de soi que ce dernier devra dans le cadre de cette mise en œuvre garantir le respect du principe d'égalité entre les communes qui relèvent d'une même province. Ceci s'impose d'autant plus qu'en supprimant la tutelle d'approbation du ministre de l'Intérieur sur les décisions prises par le gouverneur, l'avant-projet aboutit à confier, sans contrôle exercé par une autorité politiquement responsable, à une autorité administrative non dépositaire de pareille responsabilité un pouvoir de décision individuelle qui dépasse de loin ce qui est admissible puisque, en l'espèce, les critères que le gouverneur de province doit prendre en considération pour adopter ses décisions lui laissent une trop importante marge d'appréciation en raison de leur caractère indéterminé".

L'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 124/2014 du 19 septembre 2014, statuant sur le recours en annulation de la loi du 14 janvier 2013, a jugé notamment ce qui suit :

- " En ce qui concerne le principe de légalité
- B.5.1. Selon l'exposé des motifs du projet de loi qui a conduit à la disposition attaquée, le législateur tend à reprendre les principes de l'arrêté 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», annulé par l'arrêt du Conseil d'État n° 204.782, du 4 juin 2010 (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 532457/001, p. 4). Le législateur entend ainsi conférer à l'intervention des gouverneurs une base légale qui doit permettre à ces derniers de procéder à la régularisation définitive de la répartition des frais des services d'incendie entre les communes-centres de groupe et les communes protégées (*ibid.*, p. 4). Dans l'exposé des motifs, il a en outre été précisé :
- « Afin de répondre aux observations du Conseil d'État relatives à l'avant-projet de loi, la tutelle du ministre de l'Intérieur sur les décisions du gouverneur de province est maintenue.
- Le présent projet impose au gouverneur de province, lorsqu'il fixe la quote-part des communes-centres de groupe, de tenir compte de deux critères objectifs : la population et le revenu cadastral. Le présent projet précise que ces deux critères doivent être pris en compte de manière principale. Le gouverneur peut donc, en fonction des circonstances régionales et locales, telles que la présence de risques spécifiques, prendre en compte d'autres critères objectifs. Ces autres critères objectifs ne peuvent cependant intervenir que de manière marginale dans la détermination de la quote-part. Ces balises figurant dans la loi, auxquelles s'ajoutent l'obligation pour le gouverneur de motiver formellement sa décision et celle de recueillir préalablement l'avis du conseil communal concerné par la décision, suffisent pour faire admettre que le pouvoir de décision individuelle laissé au gouverneur est suffisamment circonscrit par la loi.
- De plus, le respect de toutes ces balises et obligations qui s'imposent au gouverneur fait également l'objet d'un contrôle dans le cadre de la tutelle d'approbation exercée par le ministre de l'Intérieur» (*ibid.*, pp. 4-5).
- B.5.2. Lors de la discussion du projet de loi au sein de la commission compétente de la Chambre des représentants, plusieurs membres ont observé que les gouverneurs de province recevaient «un très large pouvoir d'appréciation» (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2457/002, pp. 5 et 6). Ce à quoi la ministre a répondu

« que le projet de loi ne vise qu'à apporter une solution temporaire, dans l'attente de l'entrée en vigueur de la réforme des zones de secours en 2014.

Il est exact que la tutelle d'approbation exercée par le ministre de l'Intérieur a été maintenue à la suite de la remarque du Conseil d'État. Le maintien de cette tutelle offre une bonne garantie quant à l'exercice des compétences du gouverneur. En cas de problème, une commune pourra introduire une plainte, après quoi le ministre de l'Intérieur exercera sa mission de tutelle. Par ailleurs, aucune objection n'a été faite à l'égard des dispositions à l'examen. La Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) et les gouverneurs de province ont émis un avis positif. Avec le chiffre de population et le revenu cadastral, le projet de loi introduit en outre deux critères objectifs. La ministre se dit disposée à inclure des critères supplémentaires dans une directive. Enfin, les gouverneurs de province seront obligés de motiver leur décision. Tous ces éléments font en sorte qu'un gouverneur exercera le pouvoir qui lui est attribué dans un cadre plutôt strict.

La ministre est convaincue que les gouverneurs useront avec sagesse de la compétence qui leur est confiée, et qu'ils l'exerceront dans l'intérêt général. Elle estime par ailleurs qu'une norme fédérale abstraite ne peut pas prévoir ni résoudre tous les problèmes spécifiques susceptibles de se présenter sur le terrain. L'exercice de cette mission suppose dès lors une certaine liberté d'appréciation et requiert une certaine souplesse» (*ibid.*, p. 8).

B.5.3. Interrogée au sujet de la tutelle du ministre de l'Intérieur sur les gouverneurs, la ministre a déclaré que

« dans le projet de loi initial, aucune tutelle n'était prévue. Suite aux remarques du Conseil d'État, lequel craignait d'éventuelles dérives sur ce point, la tutelle a été réinstaurée. Il s'agit d'une tutelle d'opportunité qui porte uniquement sur l'exécution de l'arrêté royal à prendre et sur les critères de répartition qui y seront établis» (Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-1886/2, pp. 4-5).

[...]

B.11. Le gouverneur doit motiver sa décision et ne peut fixer la somme forfaitaire et la quote-part des frais admissibles qu'après avoir consulté les conseils communaux intéressés (article 10, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1963). Avant le prélèvement des montants dus, les décisions du gouverneur sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur (article 10, § 5, de la loi du 31 décembre 1963), de sorte que ces décisions sont contrôlées par un organe qui porte une responsabilité politique à l'égard d'une assemblée démocratiquement élue. Enfin, les décisions du gouverneur sont susceptibles d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

B.12. Bien que la fixation de la somme forfaitaire et de la quote-part des frais admissibles par le gouverneur implique dans son chef un pouvoir d'appréciation, ce pouvoir n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11, combinés avec l'article 162, alinéa 1^{er} et alinéa 2, 3°, de la Constitution, étant donné que l'article 10, § 2, 4°, et § 3, de la loi du 31 décembre 1963, lu dans son ensemble, indique de manière suffisamment claire les limites dans lesquelles le gouverneur doit mettre en œuvre sa compétence. Il ne saurait davantage être déduit de ces dispositions que le législateur aurait autorisé le gouverneur à méconnaître le principe d'égalité et de non-discrimination. Le juge compétent appréciera, dans chaque cas particulier, si le gouverneur fait de la compétence qui lui a été attribuée un usage conforme à la loi, de sorte que les intéressés bénéficient d'une protection juridique adéquate".

L'article 10, § 5, de la loi du 31 décembre 1963, précitée, attribue au ministre de l'Intérieur la tutelle d'approbation sur les décisions du gouverneur qui concernent la somme forfaitaire destinée à couvrir les interventions éventuelles en renfort des centres X et Y et sur celles fixant la quote-part de la commune-centre de groupe. Si l'acte par lequel l'autorité de tutelle refuse d'approuver une décision

soumise à son contrôle doit exprimer en quoi, compte tenu des particularités de la décision improuvée, celle-ci viole la loi ou blesse l'intérêt général, à l'inverse, l'acte qui approuve une telle décision peut se limiter à constater, comme en l'espèce, qu'elle est conforme à la réglementation. Par cette approbation, le second acte attaqué a nécessairement décidé que le premier était adéquatement motivé et il s'est approprié ses motifs.

Le cinquième moyen n'est pas fondé.

X. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2

La partie requérante supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

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

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.