

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.631 du 28 mai 2019

A. 214.807/XV-2730

En cause : **la commune de Rouvroy**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Sandra PIERRE, avocat,
avenue Roi Albert 200
5300 Andenne,

contre :

l'État belge, représenté par le
Gouverneur de la Province de Luxembourg,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard du Souverain 36
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 janvier 2015, la commune de Rouvroy demande l'annulation de "la décision de Monsieur le Gouverneur de la Province de Luxembourg du 17 octobre 2014, notifiée le jour même, fixant le montant de la redevance incendie 2012 pour la commune de Rouvroy ainsi que, pour autant que de besoin, la décision implicite de confirmation de l'acte attaqué de Monsieur le Ministre de l'Intérieur".

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 21 février 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 mars 2019.

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

M^e Sandra PIERRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Nicolas BONBLED, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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. La partie requérante fait partie de la zone de secours Luxembourg. Elle est protégée par le service régional d'incendie de classe Z de la ville de Virton.

2. Le 18 juin 2014, le Gouverneur de la Province de Luxembourg invite le conseil communal de la partie requérante à émettre un avis sur une proposition de fixation de la redevance pour l'année 2011 (exercice 2012).

3. Le 30 juillet 2014, le conseil communal de la partie requérante émet un avis défavorable sur la fixation du montant de sa redevance.

4. Le 17 octobre 2014, le Gouverneur de la Province de Luxembourg prend la décision suivante :

" Vu les articles 10 et 11 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile telle que modifiée par la loi du 14 janvier 2013;
Vu 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;

Considérant que le total des frais admissibles répartissables des Services régionaux d'incendie s'élève, pour la régularisation 2012 (comptes communaux

2011) à 14.779.893,94 € soit 3.746.320,83 € pour le centre Y et 11.033.573,11 € pour les centres Z;

Considérant que la charge moyenne provinciale représente 53,42 € par habitant;

Considérant que pour les comptes communaux 2011, les articles 10 et 11 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile telle que modifiée par la loi du 14 janvier 2013 et 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 sont d'application;

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 pour la commune-centre de groupe classe Y, la formule sera :

$$F \times [1/2,40 (p/P + r/R)]$$

F = frais admissibles du centre Y pour l'année budgétaire 2011

p = population de la commune centre au 1^{er} janvier de l'année 2012

P = population de la commune centre et des communes protégées au 1^{er} janvier de l'année 2012

r = revenu cadastral global de la commune centre au 1^{er} janvier de l'année 2012

R = revenu cadastral global de la commune centre et des communes protégées au 1^{er} janvier de l'année 2012

Considérant que pour les communes centres de groupe classe Z, la formule sera :

$$F \times [1/2 (p/P + r/R)] \times \text{coefficient «risques»}$$

F = frais admissibles des centres Z pour l'année budgétaire 2011

p = population de la commune centre au 1^{er} janvier de l'année 2012

P = population des communes centres et des communes protégées au 1^{er} janvier de l'année 2012

r = revenu cadastral global de la commune centre au 1^{er} janvier de l'année 2012

R = revenu cadastral global des communes centres et des communes protégées au 1^{er} janvier de l'année 2012

Considérant que le coefficient «risques» a été établi en tenant compte des normes suivantes :

Aménagement routier (risque en soi)	0,5→2
Distance/Aménagement routier (capacité de déplacement rapide)	0,5→2
Industrie	0,5→2
Frontière	0,3→0,5
Tourisme	0,3→0,5
Concentration de population/Grands événements	0,3→0,5

Considérant que l'attribution de ces coefficients a été basée pour chaque centre Z sur les critères suivants :

Aubange :

- Commune transfrontalière
- Accord avec Longwy (France) et Pétange (Luxembourg), d'une zone industrielle importante (11 entreprises de plus de 50 travailleurs)

- Population de 16.031 habitants.
- Bastogne :
- Autoroute E 25.
- Bertrix :
- Entreprise [l'O.] à Libramont (Seveso Seuil bas)
 - Grande concentration lors des nombreuses manifestations au LEC.
- Bouillon :
- Commune frontalière avec la France.
 - Les voies de circulation sont très saturées en période touristique (nombreux accidents).
 - Le poste avancé de Florenville permet d'assurer une aide plus rapide des secours.
- Érezée :
- Couvre une partie de la commune de Durbuy (tourisme)
 - Doit répondre à de nombreux appels situés à de grandes distances du centre.
- Étalle :
- Deux entreprises Seveso : [A. (Seuil haut) et L. (Seuil bas)].
- Houffalize :
- Autoroute E 25.
- Marche-en-Famenne :
- Population en plein essor
 - Grande concentration lors des nombreuses manifestations au WEX.
- Neufchâteau :
- Autoroute E 411
 - Développement d'une zone industrielle importante.
 - Grande concentration lors des nombreuses manifestations au LEC.
- Paliseul :
- Territoire assez étendu à protéger.
 - Routes assez fréquenté[e]s en période touristique.
- Saint-Hubert :
- Doit assurer la sécurité sur un territoire dont les voies d'accès ne sont pas aisées et qui présente un réel danger en période hivernale.
 - Forte concentration de circulation en période de vacances.
- Vielsalm :
- Assure la sécurité de la commune de Lierneux (Province de Liège).
 - Dispose d'un accord de coopération avec les communes centres voisines.
- Virton :
- Zone industrielle importante avec l'usine [B.] (Seveso Seuil haut).

Considérant que l'application des paramètres (coefficient-critères-risques) donne pour chaque commune-centre de groupe :

Aubange : 1,215
 Bastogne : 1,1088
 Bertrix : 1,1677
 Bouillon : 1,0922
 Erezée : 1,1402
 Étalle : 1,1552
 Houffalize : 1,0976
 Marche-en-Famenne : 1,0726
 Neufchâteau : 1,2999
 Paliseul : 1,2154
 Saint-Hubert : 1,1632
 Vielsalm : 1,1167
 Virton : 0,8596

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 6,20 %. 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 :

o entreprises Seveso

o logements/infrastructures : scolaires, santé, tourisme, etc.

o axes autoroutiers et ferroviaires

o protection de la population

répartis comme suit :

Aubange:

- 12 écoles
- Ligne de chemin de fer Athus-Meuse
- 11 entreprises de plus de 50 travailleurs

Bastogne :

- 4 maisons de repos
- 30 écoles à forte densité scolaire
- Région à caractère touristique (hôtels, gîtes, chambres d'hôtes)
- 8 entreprises de plus de 50 travailleurs

Bertrix :

- 1 hôpital psychiatrique
- 14 écoles dont une spécialisée pour handicapés mentaux
- 8 entreprises de plus de 50 travailleurs dont [l'O.] (entreprise Seveso seuil bas)
- Moyens de communication : l'E 411 et la ligne de chemin de fer Athus-Meuse

Bouillon :

- 11 écoles dont 4 internats
- Région touristique (58 hôtels, camping de 18.000 personnes)
- 7 maisons de repos

Érezée :

- 10 écoles dont 4 secondaires
- 3 maisons de repos
- Réseau routier important

Étalle :

- 2 maisons de repos
- 13 écoles dont une IMP
- 3 entreprises de plus de 50 travailleurs (Valvert, Idélux, Stalbois)
- Entreprises Seveso [(A. et L.)]
- Ligne de chemin de fer Athus-Meuse

Houffalize :

- 3 maisons de repos
- 1 centre résidentiel IMP
- 10 écoles
- 20 hôtels dont un de 700 lits
- Autoroute E 25

Marche-en-Famenne :

- 1 hôpital
- 6 maisons de repos
- Nombreuses écoles
- 8 internats
- Une vingtaine d'entreprises de plus de 50 travailleurs
- Axes autoroutiers : RN 4 et RN 63
- Grandes manifestations : présence du WEX (lieu de rassemblements)

Neufchâteau :

- 1 hôpital
- 7 maisons de repos
- 30 écoles dont 3 internats
- Grandes manifestations : présence du LEC (lieu de rassemblements), notamment Foire de agricole de Libramont
- Axe autoroutier important.

Paliseul :

- 22 écoles
- 2 maisons de repos
- 13 hôtels
- Autoroute E 411
- Ligne de chemin de fer

Saint-Hubert :

- 2 maisons de repos
- 5 écoles dont 3 internats
- 30 hôtels
- 1 établissement pénitentiaire
- 1 entreprise d'entreposage de gasoil routier et de chauffage
- 1 entreprise de recyclage de bois

Vielsalm :

- 3 maisons de repos
- 15 écoles dont 3 secondaires
- 1 home pour personnes handicapées
- 1 centre de jour pour personnes handicapées
- Réseau routier difficile

Virton :

- 3 maisons de repos
- 6 écoles dont 2 établissements importants
- 7 internats
- 4 services pour personnes âgées
- 1 stade de football (division 2 nationale).

Considérant que ces 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;

Vu le courrier daté du 18 juin 2014 adressé aux Bourgmestres des communes centre de groupes et des communes protégées faisant partie d'un groupe régional luxembourgeois sollicitant les avis des conseils communaux sur le calcul des montants des quotes-parts des redevances et des montants à reverser ou à percevoir par elles, selon le cas, compte-tenu des sommes déjà perçues à titre provisoire;

Considérant les accords exprimés explicitement ou tacitement à ce sujet;

Vu l'avis défavorable émis par le conseil communal d'Aubange en séance du 16 juillet 2014;

Vu l'avis défavorable émis par le conseil communal de Rouvroy en séance du 30 juillet 2014;

Considérant que la répartition des frais pour les communes protégées, et donc la détermination des redevances, se fait selon une formule figée par la loi (Art. 10, § 4, 1°) uniquement basée sur le revenu cadastral et la population et qu'il n'appartient pas au Gouverneur de revoir ces formules de calcul;

Considérant que le calcul des quotes-parts et des redevances dues se fait selon les principes de l'article 10, §§ 2 et 3 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection

civile telle que modifiée par la loi du 14 janvier 2013 et qu'il n'est nullement question de lier les notions de frais admissibles et de quote-part, qui font référence à deux réalités différentes;

Considérant que depuis plusieurs dizaines d'années, les communes ont unanimement considéré qu'une mutualisation des coûts était la solution la plus équitable, par l'acceptation tacite de la répartition effectuée par trois gouverneurs successifs et par l'adhésion unanime de tous les Bourgmestres lors de réunions techniques;

Considérant, vu le point précédent, que la répartition effectuée par le Gouverneur n'est donc pas arbitraire, mais bien le résultat d'un consensus des communes qui n'a été remis en cause qu'à partir de l'année passée;

ARRÊTE :

Article 1^{er}. - Les quotes-parts et redevances des communes faisant partie d'un groupe régional luxembourgeois établies le 18 juin 2014 sont confirmées, conformément aux tableaux ci-joints.

[...]"

Il s'agit du premier 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 au recours en tant qu'il est dirigé contre la décision implicite 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'improbation 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.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante adopte une position paradoxale puisqu'après avoir affirmé que la requête est recevable tant contre le premier acte attaqué - la décision du gouverneur - que contre le second - la décision implicite de confirmation du ministre de l'Intérieur -, elle indique qu'il n'y a en réalité qu'un seul acte attaqué.

Dans son dernier mémoire, elle n'aborde plus cette exception.

IV.2. Appréciation

Le premier acte attaqué émane du Gouverneur de la province de 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. Il résulte du paragraphe 5 de la même disposition que cette décision n'est pas soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

La partie adverse est l'État belge, représenté par le Gouverneur de la province de Luxembourg et le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé "pour autant que de besoin", contre "la décision implicite de confirmation de l'acte attaqué de Monsieur le Ministre de l'Intérieur".

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation des articles 10, 11, 108 et 162 de la Constitution, de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, du principe de l'indisponibilité des attributions législatives et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Dans une première branche, la partie requérante fait valoir que la fixation de normes de financement, comme la fixation d'une quote-part de frais admissibles délaissée à charge d'une commune-centre de groupe et d'une redevance d'une commune protégée, ne peut s'envisager que dans une loi qui devrait prendre en compte des critères objectifs tels que les superficies et populations desservies, le nombre d'interventions, les investissements et le personnel. Elle considère que ces critères ne sont pas définis par la loi en violation de l'article 162 de la Constitution. Elle soutient que l'habilitation donnée au gouverneur de province de fixer les critères constitue une délégation du pouvoir législatif qui est également prohibée par la Constitution.

Dans une deuxième branche, elle soutient que le pouvoir laissé au gouverneur est tellement large, tellement peu encadré par des critères objectifs et vérifiables qu'il ne permet aucun contrôle de légalité et est incompatible avec le principe d'égalité. Selon elle, cette situation crée une discrimination entre les

différentes communes protégées dans l'ensemble de la Belgique puisqu'il n'est pas établi que l'ensemble des gouverneurs appliquent les mêmes critères dans la fixation de ces quotes-parts alors que toutes les communes protégées par une commune-centre de groupe Z se trouvent toutes dans la même situation. Elle relève également une autre discrimination en ce qui concerne les zones de police dont les normes de financement sont fixées par un arrêté délibéré en conseil des ministres qui doit contenir tous les éléments du calcul de la dotation.

Dans une troisième branche, elle considère que même si la matière du financement des services d'incendie par les communes pouvait faire l'objet d'une délégation, il faudrait encore constater que la délégation que reçoit le gouverneur n'est nullement précise. Elle souligne que les termes "en fonction des circonstances régionales et locales en tenant compte, principalement, du chiffre de la population et du revenu cadastral" ne constituent pas une norme suffisante permettant de circonscrire avec précision le pouvoir que le législateur délègue au gouverneur qui dispose ainsi d'un pouvoir quasi réglementaire. Elle critique également la référence que fait l'acte attaqué à une circulaire du ministre de l'Intérieur dont elle n'a pas pu prendre connaissance et alors même que la loi n'attribue plus de compétence au ministre dans cette matière. Elle conteste également l'existence et la légalité d'un accord de principe des bourgmestres de la province relatif à la mutualisation des frais des différents services d'incendie. Enfin, elle relève que la section de législation a émis des observations au sujet de l'absence, dans l'avant-projet de loi, des éléments essentiels qui permettraient de déterminer objectivement et de manière suffisamment prévisible comment sera calculée la quote-part qui devra être supportée par la commune-centre de groupe.

Dans son mémoire en réplique, elle indique que l'objet véritable du premier moyen n'est pas l'application par le gouverneur de critères légaux inconstitutionnels, mais bien la création par ce dernier de nouveaux critères alors que la Constitution réserve cette matière à la loi. Elle invite le Conseil d'État à poser une question préjudicielle, non précisée, à la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, précitée. Elle ajoute qu'en prévoyant que 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 pourcents dans le montant de la quote-part et, par voie de conséquence, que les autres critères ne peuvent donc intervenir, au maximum, qu'à hauteur de 30 pourcents, la circulaire de la ministre de l'Intérieur a un caractère contraignant et dès lors réglementaire. Elle souligne que le contenu de l'acte attaqué reprend *expressis verbis* les obligations

déoulant de cette circulaire ministérielle qui est illégale à défaut d'habilitation législative.

Dans son dernier mémoire, elle relève que si la Cour constitutionnelle a jugé, dans son arrêt n° 124/2014 du 19 septembre 2014, que l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 ne viole pas les articles 10, 11 et 162, alinéa 1^{er} et alinéa 2, 3°, de la Constitution, combinés avec le principe de légalité, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de confiance, elle n'a statué que sur la situation d'une commune-centre de groupe et non sur celle d'une commune protégée. Elle souligne que cette dernière catégorie fait l'objet d'un traitement plus défavorable puisque les décisions du gouverneur fixant les redevances des communes protégées ne sont pas soumises à la tutelle d'approbation du ministre de l'Intérieur. Elle précise qu'en cas de doute, il conviendrait de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, à nouveau sans préciser laquelle.

V.2. Appréciation

L'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, modifié en dernier lieu par la loi du 14 janvier 2013, 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'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° [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 :

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

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".

Le moyen consiste essentiellement à dénoncer l'inconstitutionnalité de cette disposition. Saisie d'un recours dirigé contre elle, la Cour constitutionnelle a, dans son arrêt n° 124/2014 du 19 septembre 2014, jugé ce qui suit :

" B.8.1. La disposition attaquée ne confère pas de compétence réglementaire au gouverneur mais lui attribue un pouvoir de décision individuel en fonction duquel il doit rechercher un équilibre entre l'intérêt des communes protégées et celui des communes centres de groupe.

Cette attribution par la loi d'un pouvoir de décision individuel à un gouverneur de province n'équivaut pas à une délégation de la compétence réglementaire. L'article 162, alinéa 1^{er} et alinéa 2, 3°, de la Constitution ne s'oppose pas à ce que soit attribué à un gouverneur de province un pouvoir de décision lui permettant de déterminer une somme forfaitaire dont les frais admissibles des communes-centres de groupe régionaux de classe Z sont augmentés et de fixer la quote-part des frais admissibles du service d'incendie qui reste à charge des communes-centres de groupe.

B.8.2. La Cour doit toutefois examiner si ce pouvoir de décision individuel n'est pas de nature à aller au-delà de ce qui est mentionné en B.6.2.¹

B.9.1. En ce qui concerne la somme forfaitaire dont les frais admissibles des communes-centres de groupes régionaux sont augmentés, l'article 10, § 2, 4°, de la loi du 31 décembre 1963 dispose que la somme forfaitaire fixée par le gouverneur ne peut dépasser 25 % des frais admissibles, tels qu'ils résultent de l'article 10, § 2, 2°, de cette même loi.

B.9.2. Les frais admissibles des services d'incendie des communes-centres de groupe régionaux sont fixés sur la base des frais réels supportés par ces services au cours de l'année précédente (article 10, § 2, 2°, c), de la loi du 31 décembre 1963). La somme forfaitaire dont le gouverneur peut augmenter ces frais est destinée à couvrir les interventions des services d'incendie des classes X et Y lorsqu'ils ont été appelés en renfort des services d'incendie de classe Z.

B.9.3. Par conséquent, l'article 10, § 2, 4°, de la loi du 31 décembre 1963, même après l'abrogation de l'alinéa 3 de cette disposition par l'article 2, 4°, attaqué, détermine tant le pourcentage sur la base duquel le maximum de la somme forfaitaire est fixé que la base à laquelle ce pourcentage est appliqué et le critère en fonction duquel le gouverneur doit fixer la somme forfaitaire, à savoir les frais des interventions des services d'incendie des classes X et Y en renfort des services d'incendie de classe Z.

B.10.1. L'article 10, § 3, de la loi du 31 décembre 1963, modifié par la disposition attaquée, habilite le gouverneur de province à fixer la quote-part des frais admissibles du service d'incendie qui reste à charge de la commune-centre de groupe «en fonction des circonstances régionales et locales en tenant compte, principalement, du chiffre de la population et du revenu cadastral».

B.10.2. La disposition attaquée oblige le gouverneur, lorsque celui-ci fixe la quote-part des frais admissibles que les communes-centres de groupe doivent supporter, à prendre principalement en compte deux critères objectifs, à savoir le chiffre de la population et le revenu cadastral. Ce n'est qu'accessoirement que le gouverneur peut utiliser aussi d'autres critères. Ces autres critères ne peuvent par conséquent jamais primer le chiffre de la population et le revenu cadastral, et ne peuvent en tout état de cause pas remplacer totalement ces critères. Ils doivent en outre être en rapport avec les circonstances locales et régionales. Le gouverneur doit par conséquent justifier le choix des critères qu'il utilise pour déterminer la quote-part des frais admissibles qui doit être supportée par les communes-centres de groupe et le rapport entre les critères utilisés.

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.

1 "B.6.2. La disposition constitutionnelle précitée ne va pas jusqu'à obliger le législateur compétent à régler lui-même chaque aspect des institutions communales. Une délégation conférée à une autre autorité n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant qu'elle soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur".

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^o, de la Constitution, étant donné que l'article 10, § 2, 4^o, 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".

Il résulte de cet arrêt que le pouvoir d'appréciation que le législateur a conféré au gouverneur de province en ce qui concerne la fixation de la somme forfaitaire et de la quote-part des frais admissibles des communes-centres de groupe demeure dans des limites conformes à la Constitution. En ce qui concerne la redevance des communes protégées, la formule a été fixée directement par le législateur à l'article 10, § 4, et le gouverneur ne se voit reconnaître aucun pouvoir d'appréciation, raison pour laquelle ses décisions, à cet égard, ne sont pas soumises à la tutelle du ministre de l'Intérieur. La partie requérante ne précise pas la question préjudicielle qui devrait être posée à la Cour constitutionnelle. Il n'y a pas lieu de poser à la Cour une nouvelle question préjudicielle à ce sujet.

Pour le surplus, la circulaire ministérielle du 4 mars 2013 relative à la répartition des frais admissibles entre les communes-centres et les communes protégées figure au dossier administratif. Elle se donne pour objet "de préciser les principes qu'il convient de respecter dans le cadre de la formule qui s'appliquera aux frais admissibles des communes-centres de groupe pour déterminer leur quote-part" et donc d'interpréter l'article 10, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1963, précitée. Sur ce point, elle fixe comme ligne de conduite que les critères principaux "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", de sorte que les critères accessoires "ne peuvent donc intervenir, au maximum, qu'à hauteur de 30 %". Aucune sanction n'assortit une telle recommandation, qui laisse un pouvoir d'appréciation au gouverneur et n'ajoute pas à la disposition qu'elle interprète. Rien ne permet de conclure que, sur ce point, la circulaire ministérielle critiquée revête une valeur réglementaire. Au demeurant, la requérante n'a pas intérêt à critiquer cette circulaire en ce qu'elle prévoit que les critères principaux doivent au moins être pris en considération à concurrence de 70 pourcents, alors qu'elle semble reprocher au gouverneur d'avoir appliqué un critère accessoire.

En adoptant les actes attaqués, le gouverneur n'a pas ajouté un critère nouveau à celui qui est prévu par la loi, mais il a entendu tenir compte des circonstances régionales et locales et exercé le pouvoir d'appréciation que la loi lui confère.

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 devoir de minutie, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'obligation de motivation interne, et en particulier de l'obligation de faire reposer l'acte administratif sur des motifs de fait et de droit pertinents, exacts et admissibles.

La requérante estime que la partie adverse n'a pas pris en compte le dégrèvement qu'elle a subi en ce qui concerne le revenu cadastral global de la commune. Elle indique avoir reçu, le 29 janvier 2013, un courrier du Service public fédéral Finances lui faisant part de ce que des dégrèvements au précompte immobilier ont été réalisés, entraînant l'obligation de rembourser un montant total de 1.779.580,05 euros, correspondant aux décimes additionnels trop perçus pendant la période visée. Dans sa délibération du 30 juillet 2014, elle a signalé à la partie adverse l'existence de ce redressement. Elle critique l'attitude de la partie adverse qui aurait pris sa décision sans effectuer de vérification ni de calcul complémentaire. Elle soutient qu'en se fondant sur un revenu cadastral erroné, l'acte attaqué est mal motivé en ce qu'il ne reprend pas les données factuelles exactes et qu'il ne rencontre pas l'objection formulée explicitement par son conseil communal dans son avis à ce sujet.

Dans son mémoire en réplique, elle indique qu'elle n'a pas pu consulter la réponse que l'administration fiscale a donnée à la partie adverse au sujet de son revenu cadastral global et qu'elle n'est pas en mesure de la vérifier, alors qu'elle avait soulevé cette objection dans son avis négatif. Elle considère que l'obligation pour le gouverneur de province, de recueillir l'avis des conseils communaux concernés serait totalement vidée de sa substance si le gouverneur, au moment d'adopter sa décision, ne devrait même pas répondre à une telle objection.

Dans son dernier mémoire, elle précise que si le terme "précompte immobilier" a été employé par le conseil communal, la partie adverse n'a pu se méprendre sur le fait que ce qui était en cause dans son avis négatif est la circonstance que le revenu cadastral global de son territoire a fait l'objet d'une révision à la baisse en raison d'un litige ayant opposé un contribuable à l'État belge. Il en résulte selon elle que, face à cette situation, non seulement la partie adverse devait apporter la preuve de ce que le montant de revenu cadastral utilisé dans ses calculs était bien correct mais qu'elle aurait également dû aborder explicitement cette question dans la motivation de l'acte attaqué.

VI.2. Appréciation

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, tout acte administratif au sens de l'article 1^{er} doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Un acte n'est régulièrement motivé en la forme, au sens de cette loi, qu'à la double condition qu'il comporte l'énoncé des raisons qui le justifient et que ces motifs ne soient pas entachés d'inexactitude.

L'obligation de motivation matérielle implique que les considérations précises et concrètes de la cause, qui indiquent la raison pour laquelle, au regard des dispositions légales applicables, la décision a été prise, soient énoncées. Elle n'implique pas que l'autorité administrative réfute tous les arguments de l'administré ou des instances qu'elle a consultées pour pouvoir statuer en connaissance de cause.

Dans l'avis qu'il a émis par le 30 juillet 2014, le conseil communal de la partie requérante a indiqué qu'il lui semblait anormal que le calcul de la redevance ne tienne pas compte d'une révision du précompte immobilier. Comme elle le reconnaît dans son dernier mémoire, la formule fixée par l'article 10, § 4, de la loi du 31 décembre 1963, précitée, se fonde sur le revenu cadastral et non sur le précompte immobilier, or seul le précompte immobilier et non le revenu cadastral lui-même est affecté par les dégrèvements accordés à certains contribuables. La motivation formelle de l'acte attaqué ne devait dès lors pas rencontrer l'objection soulevée par le conseil communal de la partie requérante dès lors que l'anomalie dénoncée trouve sa source dans la loi elle-même et la requérante n'établit pas que le revenu cadastral global qui a été pris en considération dans les annexes de l'acte attaqué serait erroné. Elle n'apporte aucun élément probant permettant de mettre en doute les chiffres utilisés par le gouverneur dans sa décision.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 174 de la Constitution, de l'article L1311-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CWaDeL), de l'absence de motivation interne et de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La partie requérante fait grief à la partie adverse de lui avoir imposé, lors de son exercice budgétaire de l'année 2015, des charges relatives aux années budgétaires 2011 et 2012 et ce, en violation du principe de l'annualité budgétaire prévu dans l'article L1311-1 du CWaDeL. Elle fait valoir que cette disposition décrétable est en réalité une expression du principe constitutionnel de l'annualité de l'impôt et du budget édicté par l'article 174 de la Constitution. Elle souligne que l'acte attaqué contient une régularisation pour la participation de la requérante aux frais des services d'incendie pour l'année 2011, cette participation étant forcément et nécessairement imputée sur le budget de l'année 2015. Selon elle, il n'existe aucune justification permettant de mettre à sa charge, des frais relatifs aux dépenses qui auraient été faites pendant l'année 2011 et ce d'autant plus que ces dépenses qui représentent un total de presque 200.000,00 euros constituent une charge considérable pour les finances fragiles d'une commune rurale. Elle relève également que l'acte attaqué, qui porte atteinte au principe décrétable, voire constitutionnel, de l'annualité budgétaire n'est pas motivé sur ce point.

Dans son mémoire en réplique, elle réitère sa position selon laquelle la partie adverse a imposé par un arrêté du 17 octobre 2014 une charge relative à l'année 2011 ce qui n'est pas admissible au regard du principe de l'annualité budgétaire consacré par l'article 238 de la Nouvelle loi communale, devenu article L1311-1 du CWaDeL.

Dans son dernier mémoire, elle met en exergue l'article 10, § 4, 3°, de la loi du 31 décembre 1963 qui impose au gouverneur de notifier le montant définitif de la redevance d'une commune protégée dans le courant de l'année suivante.

VII.2. Appréciation

L'article 174 de la Constitution concerne "les recettes et dépenses de l'État" et non celles des communes.

Le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque cette disposition.

L'article L1311-1 du CWaDeL constitue une norme législative à laquelle une autre norme de même valeur peut déroger. À cet égard, 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 de l'acte attaqué.

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 des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La partie requérante estime qu'outre les vices de motivation déjà dénoncés dans les moyens précédents, l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé

sur d'autres points. Elle critique la motivation du calcul des frais admissibles des communes-centres de groupe et de la quote-part de ces communes. Elle s'interroge, à cet égard, sur le choix de certains critères dans la formule, sur le coefficient de $\frac{1}{2}$ pour le résultat de l'opération arithmétique faite à partir du chiffre de la population et du revenu cadastral, sur l'absence d'utilisation, à titre principal, de ces deux derniers critères, sur l'application d'un "coefficient risques" établi sur la base de six critères et selon des variations de 0,3 à 2, sur la manière dont les chiffres sont établis et sur la fixation à 6,20 pourcents de la majoration des frais admissibles pour les renforts éventuels. Outre la contestation relative au montant du revenu cadastral, elle critique également le motif selon lequel "les revenus liés au revenu cadastral global lié à cette implantation [de l'usine B.] sont reversés à l'administration communale de ROUVROY" alors que cette entreprise est également située en partie sur le territoire de la commune de Virton qui perçoit une partie des revenus immobiliers y afférents, ainsi que celui qui précise que "lors de la réunion des bourgmestres, le recrutement progressif de personnel professionnel a été admis" puisque l'autonomie communale s'oppose à ce que l'engagement de dépenses nouvelles soit déléguée aux seuls bourgmestres. Elle soutient également qu'il n'a pas été répondu, dans l'acte attaqué, aux arguments soulevés dans l'avis négatif de son conseil communal et que la motivation formelle de cet acte fait référence à une circulaire du ministre de l'Intérieur qui n'y est pas annexée et dont elle n'a pas eu connaissance préalablement.

Dans son mémoire en réplique, elle affirme ne toujours pas comprendre les calculs ayant permis de déterminer les différents coefficients attribués aux communes-centres de groupe. Ainsi, elle relève que la charge par habitant est identique pour les communes-centres de groupe d'Aubange, de Bastogne et de Marche-en-Famenne (55,51 euros/an/habitant) et pour celles de Bertrix, Bouillon, Érezée, Étalle, Houffalize, Neufchâteau, Paliseul, Saint-Hubert, Vielsalm et Virton (53,51 euros/an/habitant) sans que ce critère de la dépense par an par habitant ne soit prévu par la loi. Elle en déduit que l'objectif visé par la partie adverse, du moins pour ce qui concerne les communes-centres de groupe de classe Z, a été de fixer une charge moyenne identique ou similaire. Selon elle, pour arriver à cette fin, diverses méthodes ont été utilisées permettant d'influer sur le montant des frais admissibles, comme par exemple la fixation d'un "coefficient de risques", sans qu'à aucun moment la pondération exacte de ce coefficient ne soit motivée. Elle ne demande pas d'obtenir les motifs des motifs de la décision, mais seulement les motifs au sens strict puisqu'elle ne saisit toujours pas pourquoi, par exemple, la ville de Virton se voit attribuer un coefficient de 0,8312 et celle d'Aubange de 1,2271 alors que, selon elle, ces deux communes se trouvent dans une situation identique en ce qui concerne les risques puisqu'elles sont toutes deux situées dans des zones frontalières et qu'elles accueillent toutes deux des zonings industriels de tailles identiques. Elle fait

valoir à nouveau que la motivation de l'acte attaqué sur la base d'un prétendu accord des bourgmestres de la province manque tant en fait qu'en droit. Elle souligne également que la motivation de l'acte attaqué est viciée par des considérations fiscales erronées relatives au revenu cadastral lié à l'implantation de l'usine B. alors que la partie adverse elle-même reconnaît, dans son mémoire en réponse, que de telles considérations ne devraient pas entrer en ligne de compte pour la fixation des coefficients.

Dans son dernier mémoire, elle relève que la partie adverse n'explique pas les choix opérés parmi les critères utilisés pour fixer les coefficients "risques". Ainsi, selon elle, certains critères sont appliqués à certaines communes et pas à d'autres sans qu'il n'y ait aucune justification. Elle soulève de nouvelles interrogations sur l'existence d'une telle justification en se demandant à partir de quel seuil la densité de population intervient comme critère puisqu'elle n'est retenue que pour Aubange et pourquoi le critère de commune frontalière n'est pas retenu pour Bastogne et Virton, par exemple, alors qu'il l'est pour Aubange et Bouillon. Bien que les critères choisis soient cités et qu'un tableau fasse mention de fourchettes concernant l'évaluation des risques retenus, elle fait valoir que l'acte attaqué ne contient pas de précision quant aux chiffres finalement retenus, notamment pour la ville de Virton, commune-centre de groupe dont elle dépend, où le critère de risque a été fixé à 0,8596. Elle n'aperçoit pas les motifs pour lesquels la ville de Neufchâteau qui a trois critères de risque, dont celui de l'industrie, voit son critère global fixé à 1,2999 alors que la ville de Virton, qui n'a que le seul critère de l'industrie, se voit imputer à elle seule un facteur de risque de 0,8596. Cette absence de motivation quant au choix des critères et au rapport entre eux, l'incite à penser qu'il n'y a pas eu une analyse particulièrement fouillée de la situation de chaque commune mais plutôt, comme elle l'avait dénoncé, que le calcul a été réalisé à rebours. Selon elle, le but recherché par la partie adverse n'a pas été de prendre en compte les circonstances régionales et locales conformément à la loi mais d'aboutir, ainsi que le montre le dernier tableau annexé à l'acte attaqué, à ce que l'ensemble des communes de la province aient une charge moyenne par habitant très proche avec une moyenne de 50 euros. La partie requérante soutient qu'elle est la seule dont la charge par habitant n'est pas dans cette moyenne puisque la charge par habitant est fixée à 123,11 euros. Elle estime qu'il appartient au Conseil d'État d'assurer sa protection juridique et de constater le non-respect de l'obligation de motivation, ainsi que la violation du principe d'égalité dont elle est victime.

VIII.2. Appréciation

La loi du 31 décembre 1963 permet au gouverneur de tenir compte pour fixer la quote-part des communes-centres de groupe, outre les deux critères principaux que sont le chiffre de la population et le revenu cadastral, des circonstances régionales et locales. La circulaire ministérielle du 4 mars 2013 fournit certains exemples d'éléments pouvant caractériser ces circonstances.

L'acte attaqué expose quels sont les critères qui ont été retenus pour déterminer les quotes-parts des communes-centres de groupe. Il indique que les critères du revenu cadastral et du chiffre de la population ont bien été pris en considération à concurrence de 70 pourcents au minimum et que, pour le surplus, il a été tenu compte d'un coefficient de risque. Le dossier administratif comprend un tableau qui mentionne quels facteurs ont été retenus pour la détermination de ce coefficient et quelle fourchette chiffrée (entre 0,3 et 2) a été attachée à chacun d'eux. Ces éléments permettent de comprendre quels motifs ont été pris en considération, et le moyen n'allègue pas l'erreur de fait dans ces constatations. La partie adverse n'avait pas l'obligation de détailler davantage la motivation des décisions attaquées en indiquant plus précisément comment le coefficient de risque avait été chiffré.

Même si l'on devait admettre que la partie adverse a cherché à aboutir à ce que la dépense par an et par habitant soit similaire dans les diverses communes-centres de groupes citées, on ne voit pas l'intérêt qu'aurait la partie requérante à dénoncer le défaut de motivation formelle des actes attaqués sur ce point, dès lors que le moyen ne dénonce pas l'illégalité d'un tel critère. En ce qui concerne les communes protégées comme la partie requérante, la redevance est calculée selon une formule qui est établie par le législateur lui-même et qui ne fait pas intervenir de critères autres que le chiffre de la population et le revenu cadastral global. Par conséquent, si la charge par habitant qu'elle supporte est effectivement plus importante que celle des autres communes, ce n'est pas en raison de la manière dont les coefficients de risque ont été établis à l'égard des communes-centres de groupe mais en raison de son revenu cadastral global élevé. La partie requérante ne démontre pas que la partie adverse se serait fondée sur des chiffres erronés à cet égard. À la différence d'une décision concernant une année antérieure, l'acte attaqué ne comporte pas de motif selon lequel "les revenus liés au revenu cadastral global lié à cette implantation [de l'usine B.] sont reversés à l'administration communale de ROUVROY".

Par ailleurs, contrairement à ce que prétend la partie requérante, les actes attaqués ne considèrent pas que les différents bourgmestres se sont vu déléguer "le

droit de décider qui peut ou non engager". Ils se bornent à prendre acte d'un accord visant au "recrutement progressif de personnel professionnel", dès lors que "la disponibilité du personnel volontaire en journée était devenue problématique". Sans être démentie, la partie adverse a estimé que cette circonstance justifiait "la prise en charge du coût total de la professionnalisation par l'ensemble des communes-centres de groupe et communes protégées".

En ce qui concerne la réponse à l'avis défavorable du conseil communal de la partie requérante, l'acte attaqué comporte les mentions suivantes :

" Considérant que la répartition des frais pour les communes protégées, et donc la détermination des redevances, se fait selon une formule figée par la loi (Art. 10, § 4, 1°) uniquement basée sur le revenu cadastral et la population et qu'il n'appartient pas au Gouverneur de revoir ces formules de calcul;

Considérant que le calcul des quotes-parts et des redevances dues se fait selon les principes de l'article 10, §§ 2 et 3 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile telle que modifiée par la loi du 14 janvier 2013 et qu'il n'est nullement question de lier les notions de frais admissibles et de quote-part, qui font référence à deux réalités différentes;

Considérant que depuis plusieurs dizaines d'années, les communes ont unanimement considéré qu'une mutualisation des coûts était la solution la plus équitable, par l'acceptation tacite de la répartition effectuée par trois gouverneurs successifs et par l'adhésion unanime de tous les Bourgmestres lors de réunions techniques;

Considérant, vu le point précédent, que la répartition effectuée par le Gouverneur n'est donc pas arbitraire, mais bien le résultat d'un consensus des communes qui n'a été remis en cause qu'à partir de l'année passée;

[...]"

La partie requérante ne précise pas quels éléments de l'avis de son conseil communal auraient été négligés. La motivation précitée témoigne que cet avis a été examiné et rencontré par la partie adverse, même si les considérations énoncées n'ont pas convaincu la requérante.

Enfin, celle-ci n'a pas intérêt à plaider que la circulaire ministérielle du 4 mars 2013 devait être jointe à l'acte attaqué, dès lors que cet acte en cite les passages pertinents et que la partie requérante, qui en a eu connaissance puisqu'elle la cite dans le préambule de sa délibération, a disposé de la possibilité de la critiquer.

Il ressort de ces éléments que le quatrième moyen n'est pas fondé.

IX. 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 le droit 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-huit mai 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