

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 246.556 du 6 janvier 2020

A. 225.368/XV-3760

En cause : **la Ville de Mouscron,**
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît VERZELE, avocat,
drève Gustave Fache 3/4
7700 Mouscron,

contre :

le Gouverneur de la Province de Hainaut,
représenté par son collègue provincial,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} juin 2018, la ville de Mouscron demande l'annulation de « l'arrêté du 3 avril 2018 de Monsieur le Gouverneur de la Province du Hainaut arrêtant, pour l'exercice 2014, le solde de la redevance définitive à verser par la partie requérante (18.499,78 euros) sur base des frais admissibles ».

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 13 novembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 décembre 2019 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, président f.f., a fait rapport.

M^e Quentin PAUWELS, *loco* M^e Benoît VERZELE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Camila DUPRET TORRES, *loco* M^e Nicolas BONBLED, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève MARTOU, premier auditeur, a été entendue 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

Par un courrier recommandé du 24 juin 2015, la partie adverse a demandé au bourgmestre de la ville de Mouscron de lui fournir la comptabilité communale pour l'année 2014, afin de permettre l'établissement des frais admissibles des services d'incendie pour l'exercice 2015.

Par un courrier recommandé du 13 septembre 2017, la partie adverse a transmis aux directeurs financiers des communes les tableaux reprenant tant les dépenses communales que les recettes relatives aux services d'incendie. Selon l'acte attaqué, aucun avis n'a été émis par le conseil communal de Mouscron à la suite de ce courrier.

Par un courrier recommandé du 3 avril 2018, reçu le 5 avril 2018, la partie adverse a notifié à la partie requérante le montant de la quote-part qu'il lui incombait, selon elle, de supporter.

Le dispositif de l'arrêté en cause, qui constitue l'objet du recours, se présente comme suit :

Article 1. Le solde entre la redevance définitive et la redevance provisoire reçue d'un montant de 18.499,78 euros, sera versé par votre administration communale en date du 28 mai 2018.

Art. 2. La S.A. BELFIUS BANQUE est requise de verser la somme reprise ci-dessus sur le compte B des communes débitrices et d'en opérer le transfert au crédit des communes créancières.

Art. 3 : L'avis favorable ou le défaut d'avis du conseil communal, endéans les 60 jours, vaut accord sur le prélèvement du montant précité.

Art. 4 : Conformément à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, d'application générale, la présente décision peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, dans les soixante jours de sa notification.

Lors de sa séance du 22 mai 2018, le collège communal a émis un avis défavorable à l'encontre cet arrêté et il a décidé de prendre conseil en vue de l'introduction du présent recours. Il en a informé la partie adverse par un courrier du lendemain.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse tient le recours pour irrecevable. Elle rappelle les termes de l'article 10, § 3, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile. Elle souligne que, le 3 avril 2018, elle a transmis à la partie requérante la liste des frais admissibles et le montant de la quote-part qu'il lui incombait de supporter pour l'exercice 2015 et que la partie requérante a, conformément à la disposition précitée, bénéficié d'un délai de soixante jours pour donner son avis sur le montant querellé, ce qu'elle n'a pas fait. Elle observe qu'elle n'a reçu aucun avis, favorable ou défavorable, du conseil communal de la partie requérante et qu'en pareil cas, la disposition précitée présume que l'acte attaqué a implicitement été approuvé par le conseil communal. Elle affirme que la partie requérante s'est ainsi privée de l'exercice d'un recours préalable organisé, obligatoire avant l'introduction du présent recours, et qu'elle est légalement présumée avoir acquiescé à l'acte attaqué, de sorte que son recours en annulation doit être déclaré irrecevable.

La partie requérante fait valoir à cet égard que l'arrêté du 3 avril 2018 est une décision susceptible de recours, comme le mentionne son dispositif. Elle en conclut qu'il s'agit d'une décision définitive et non d'une demande d'avis. Elle considère qu'aucune demande d'avis du conseil communal de la partie requérante n'a été formulée par la partie adverse préalablement à l'adoption de l'acte attaqué, lequel constitue formellement une décision, ce vocable étant utilisé *expressis verbis* dans l'acte attaqué. Selon elle, la partie adverse ne lui a pas, préalablement à l'adoption de l'acte attaqué, notifié le montant de la quote-part qu'il lui incomberait

de supporter et sur lequel un avis aurait dû être donné. Elle affirme que l'acte attaqué fixe la redevance définitive due pour 2015 et arrête le solde entre la redevance définitive et la redevance provisoire perçue, que cet acte revêt le caractère d'un acte créateur de droits et d'obligations et qu'à ce titre, comme il le mentionne, il est susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

Elle fait valoir en outre qu'une demande d'avis est une procédure de consultation et non un recours à former auprès du gouverneur contre sa propre décision. Selon elle, un recours doit permettre d'obtenir un nouvel examen d'une décision par une autre autorité que celle qui a prononcé la décision administrative et tel n'est pas le cas en l'espèce, de sorte que c'est à tort que la partie adverse assimile la demande d'avis organisée par la loi précitée du 31 décembre 1963 (article 10, § 3, alinéa 2) à un recours préalable organisé obligatoire. Elle en conclut que, même si son avis avait été valablement sollicité, *quod non*, l'absence d'avis ne la priverait pas de la faculté de recours auprès du Conseil d'État et ne saurait constituer une « prétendue présomption irréfragable d'approbation ». Elle estime qu'en tout état de cause, l'absence d'avis n'exempte pas la partie adverse de fonder sa décision sur de justes et exacts motifs et se réfère à son moyen unique, qui ne fait l'objet d'aucune réfutation par la partie adverse.

Elle ajoute qu'elle dispose d'un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué dès lors que cette annulation est susceptible de lui apporter un avantage économique certain et qu'elle serait de nature à contraindre la partie adverse à prendre une nouvelle décision en se fondant sur des motifs justes et exacts, qu'il lui appartient au premier chef de vérifier et de justifier par une adéquate motivation, non entachée d'erreur.

Dans son dernier mémoire, elle maintient que l'acte attaqué ne constitue pas une demande d'avis ou une proposition, mais bien une véritable décision définitive et susceptible de recours. Elle répète l'argumentation du mémoire en réplique et précise qu'à son sens, une demande d'avis est une mesure d'instruction préalable à l'adoption d'une décision et qu'un recours ne se conçoit pas devant la même autorité que celle qui a déjà adopté la décision. Elle considère que la nature de l'acte ne permet pas d'analyser l'absence d'avis comme équivalent à un acquiescement du conseil communal, alors que le présent recours a été introduit dans le même délai de soixante jours qui était prétendument ouvert pour émettre un tel avis. Elle affirme que l'introduction d'un recours est une contestation inconciliable avec la présomption d'acquiescement. Elle fait valoir que rien ne permet de faire prévaloir l'article 3 de l'acte attaqué sur ses articles 1^{er}, 2 et 4. De manière surabondante, elle constate que la formulation de l'acte attaqué l'a manifestement

induite en erreur en mentionnant expressément la possibilité d'introduire un recours au Conseil d'État.

IV.2. Appréciation

Le recours est irrecevable lorsqu'il émane d'une partie requérante qui a acquiescé à la décision attaquée.

Aux termes de l'article 10, § 3, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile :

« 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 1^{er}, alinéa 3 ».

Il résulte de cette disposition que si le conseil communal ne réagit pas dans les soixante jours à l'avis qui est notifié par le gouverneur à la commune, celle-ci est réputée marquer son accord sur le prélèvement prévu.

L'introduction d'un recours devant le Conseil d'État ne se conçoit que contre la décision nouvelle qui doit, le cas échéant, être adoptée à la suite d'un avis défavorable du conseil communal. Il importe peu que le mécanisme ainsi instauré constitue ou non une véritable voie de recours, dès lors que la disposition précitée instaure une présomption d'acquiescement à défaut de réaction du conseil communal.

En l'espèce, le gouverneur n'a pas explicitement invité le conseil communal à donner son avis, mais il est indiqué dans l'article 3 de l'acte attaqué que « l'avis favorable ou le défaut d'avis du conseil communal, endéans les 60 jours, vaut accord sur le prélèvement du montant précité ».

Le gouverneur a par ailleurs indiqué à tort, dans l'article 4 de l'acte attaqué, que celui-ci était susceptible de recours devant le Conseil d'État dans les soixante jours de sa notification. Compte tenu de cette mention erronée, il pourrait être admis que, malgré la présomption instaurée par la disposition précitée, une délibération du conseil communal décidant d'introduire un recours en annulation démentirait tout acquiescement au prélèvement décidé par le gouverneur.

La partie requérante ne produit toutefois aucune pièce établissant que son conseil communal ait délibéré de la question dans le délai de soixante jours, soit pour adresser des observations au gouverneur, soit pour décider d'introduire le présent recours. La délibération produite émane du seul collège communal, ce que confirme le courrier adressé le 23 mai 2018 au gouverneur.

La production de la délibération du conseil communal à l'appui de la requête n'est pas nécessaire pour établir la recevabilité du recours au regard des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Toutefois, seule sa production pourrait amener à écarter la présomption d'acquiescement établie par la disposition précitée, dont la partie requérante ne met pas la validité en cause.

Il résulte dès lors de l'article 10, § 3, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile que la commune requérante est présumée avoir marqué son accord sur le prélèvement indiqué par l'acte attaqué.

Le recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie requérante. Eu égard à la mention erronée qui figure à l'article 4 de l'acte attaqué, il y a lieu de rejeter cette demande et de mettre les dépens à charge de la partie adverse.

En revanche, il ne peut être fait droit à la demande d'indemnité de procédure formulée par la partie requérante dans son dernier mémoire, celle-ci n'ayant pas obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le six janvier deux mille vingt, par :

Diane DÉOM,
Frédéric QUINTIN,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier assumé

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Diane DÉOM