

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.326 du 15 septembre 2023

A. 234.254/XV-4824

En cause : **la commune de Wanze**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Eric LEMMENS et
Elisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par
le Gouverneur de la Province de Liège,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas BONBLED et
Lotfi BOUHIAOUI, avocats,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 30 juillet 2021, la commune de Wanze demande l'annulation de « l'arrêté du Gouverneur de [la Province de] Liège, adopté à une date inconnue, fixant le montant de la redevance devant être supportée par la ville de Wanze dans le cadre de la redevance incendie 2015 (frais admissibles 2014) telle que modifiée suite au recours de la ville de Huy devant le Conseil d'État et refusant de tenir compte de l'avis défavorable motivé émis par la ville de Wanze ».

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, concluant à l'irrecevabilité du recours, a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 juin 2023 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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 HEMECO. Elle est desservie par un service régional d'incendie (SRI) de classe Y dont la commune-centre de groupe est la ville de Huy.

2. Le 14 juin 2017, le Gouverneur de la Province de Liège communique aux communes la formule de calcul des quotes-parts relatives aux frais admissibles des services d'incendie encourus durant l'année 2014 (exercice 2015) et du montant de la quote-part mise à charge de chacune d'elles en application de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile. Le montant des quotes-parts dues est joint à la notification.

3. Le 6 juillet 2017, le bourgmestre de la ville de Huy adresse un courrier recommandé au Gouverneur de la Province de Liège pour l'informer que le conseil communal a émis un avis défavorable sur le montant de la quote-part mis à sa charge. Cet avis défavorable trouve sa source dans des estimations faites par les services communaux dont il ressort que le calcul semble avoir été fait sur la base du revenu cadastral imposable et non du revenu cadastral global, ce qui amène une augmentation de la quote-part de la ville de Huy de 173.375,15 euros.

4. Le Gouverneur de la Province de Liège répond au bourgmestre de la ville de Huy, le 15 septembre 2017.

5. Par un arrêté du 28 août 2018, le Gouverneur de la Province de Liège prend la décision suivante :

« [...] »

Article 1. Le montant de la redevance forfaitaire pour l'année 2015 due par les communes reprises au relevé ci-après est fixé à la somme figurant en regard du nom de la commune concernée (Annexe I, colonne - 1).

Article 2. La Belfius Banque est invitée, conformément à l'article 11 de la loi du 31 décembre 1963, à procéder immédiatement :

1. au prélèvement de cette redevance, après déduction des avances trimestrielles déjà opérées - soit le montant figurant en regard de leur nom en solde négatif en colonne 3 de l'annexe 1 - sur le compte courant B des communes protégées par les communes-centres de groupe Y;

2. au transfert au crédit des communes protégées par les communes-centres de groupe Y et Z du montant figurant en regard de leur nom en solde positif en colonne 3 de l'annexe 1 (paiement excédentaire d'avances trimestrielles sur le montant dû);

3. au prélèvement sur le compte courant B des communes-centres de groupe de Huy, Sankt-Vith et Theux du montant figurant en regard de leur nom en solde négatif en colonne 6 de l'annexe 2 (versement excédentaire à ces communes d'avances trimestrielles sur le montant dû);

4. au transfert du montant global de ces prélèvements au crédit des autres communes-centres de groupe à concurrence du montant positif indiqué en colonne 6 de l'annexe 2.

[...] ».

Les annexes à cet arrêté prévoient, notamment, un prélèvement d'un montant de 160.031,12 euros à la charge de la ville de Huy et une redevance d'un montant de 748.215,29 euros à la charge de la partie requérante, pour l'exercice 2015.

6. Par une requête introduite le 15 janvier 2019, enrôlée sous le numéro A.227.211/XV-3974, la ville de Huy demande « l'annulation de la décision de Monsieur le Gouverneur de la Province de Liège datée du 28 août 2018 fixant le montant de la redevance incendie pour la ville de Huy pour l'exercice 2015 et ordonnant les prélèvements y afférents ».

Le dispositif de la requête se lit comme suit :

« Déclarer le présent recours recevable ;

Annuler l'arrêté pris par Monsieur le Gouverneur de la Province de Liège en date du 28 août 2018 par [lequel] il fixe le montant de la redevance-incendie pour la ville de Huy pour l'exercice 2015 ».

7. Par l'arrêt n° 249.435 du 8 janvier 2021, le Conseil d'État décide que « la décision du Gouverneur de la Province de Liège du 28 août 2018 fixant le montant de la redevance incendie pour la ville de Huy pour l'exercice 2015, et ordonnant les prélèvements y afférents, est annulée ».

8. Le 25 mars 2021, la partie adverse informe la partie requérante de l'arrêt du Conseil d'État et d'une nouvelle répartition de la redevance forfaitaire pour l'année 2015, élevant le montant de la redevance-incendie mise à sa charge pour l'année 2015 à 967.859,47 euros (au lieu de 748.215,29 euros). Ce courrier se lit comme il suit :

« Monsieur le Bourgmestre,

Ce courrier fait suite au recours introduit par la ville de Huy auprès du Conseil d'État contre la répartition des frais 2014 soulevant une violation de la loi du 31 décembre 1963 sur la Protection civile au motif que le listing 218/GemCom ne reprenait pas les revenus cadastraux des immeubles non imposables en vertu de l'article 253, 3°, du CIR 1992 (écoles, CPAS, administrations communales, etc.) et ne correspondait donc pas au "revenu cadastral global" visé par la loi.

Par son arrêt n° 249.435 du 8 janvier 2021, le Conseil d'État a donné raison à la ville de Huy en annulant la redevance 2015 et par conséquent, il y a lieu de prendre une nouvelle décision de répartition qui intègre le revenu cadastral des immeubles non imposables.

Une demande a été introduite auprès du SPF Finances afin d'obtenir les données complètes des RC de toutes les communes de la province au 1^{er} janvier 2014 et ces dernières ont été intégrées dans le calcul de la redevance en question.

Il en résulte que le montant de la redevance-incendie mise à charge de votre commune pour l'année 2015 s'élève donc à 967.859,47 € et non à 748.215,29 € comme annoncé dans l'annexe 1 de mon arrêté du 28 août 2018.

Je vous prie de bien vouloir trouver les tableaux mis en annexe 1 et 2 tels que rectifiés reprenant le montant à régulariser pour chaque commune concernée.

Votre commune est invitée à me faire connaître son avis, dans les 60 jours de la présente, au sujet de la fixation de sa redevance.

Je souhaiterais toutefois que cette affaire soit soumise à la plus prochaine réunion de votre conseil communal.

L'avis favorable ou le défaut d'avis du conseil communal vaut accord sur le prélèvement du montant du ou le versement du montant à rembourser, selon le cas, (compte tenu de la perception ou du versement de la régularisation de la

redevance 2015), sur le compte B ouvert au nom de la commune à la Banque Belfius ».

9. Le 3 mai 2021, le conseil communal de la partie requérante formule un avis défavorable, aux motifs suivants :

« [...] Considérant que l'arrêt du Conseil d'État n'annule que la décision du Gouverneur de la Province de Liège du 28 août 2018 fixant le montant de la redevance incendie pour la ville de Huy pour l'exercice 2015, et ordonnant les prélèvements y afférents;

Que dès lors, les autres décisions spécifiques contenues dans l'acte attaqué concernant les autres communes demeurent intactes. Ainsi, la décision fixant le montant de la redevance incendie pour la commune de Wanze pour l'exercice 2015 n'ayant fait l'objet d'aucun recours, nous considérons donc qu'elle est définitive;

Considérant que le retrait d'un acte administratif créateur de droit n'est permis qu'à deux conditions : "il faut que la décision soit irrégulière, et donc que le retrait soit justifié par la nécessité de mettre fin à une illégalité, et qu'il soit opéré dans le délai de recours pour excès de pouvoir" (C.E., n° 223.533 du 21 mai 2013, *Boroto*; voir aussi C.E., n° 229.376 du 27 novembre 2014, *Brucculeri*);

Considérant dès lors qu'un acte administratif individuel et créateur de droits devenu définitif ne peut donc être légalement retiré après l'expiration du délai de recours de soixante jours, sauf s'il a fait l'objet, dans ce délai, d'un recours en annulation devant le Conseil d'État;

À défaut, le retrait viole les dispositions visées au moyen en portant une atteinte inacceptable aux principes de légitime confiance et de sécurité juridique;

Considérant que nous en déduisons que, contrairement à ce que mentionne Monsieur le Gouverneur, il n'y a pas lieu de prendre une nouvelle décision de répartition concernant la commune de Wanze, la modification ne peut concerner que la ville de Huy;

Considérant qu'en outre, le Conseil d'État a nécessairement admis la divisibilité de l'acte attaqué puisqu'il a procédé à une annulation "partielle" visant la seule décision qui vise la quote-part de la ville de Huy;

Qu'il en résulte que la décision annulée ne forme pas, avec celles qui ne sont pas attaquées, un ensemble indissociable;

Considérant que de ce point de vue également, il n'existe donc aucune obligation de refaire les autres décisions de l'acte global et qu'un calcul "fictif" peut être effectué au seul bénéfice de la ville de Huy mais sans préjudice pour les autres membres de la zone ».

Cet avis est communiqué à la partie adverse le 5 mai 2021.

10. Le 10 juin 2021, la partie adverse répond en ces termes :

« [...]

Cependant, le Conseil d'État a annulé mon arrêté qui répartit les frais de tous les services régionaux d'incendie de la province entre les communes-centres et les communes protégées. Il s'agit d'une répartition à enveloppe fermée, toutes les quotes-parts et toutes les redevances sont intimement liées et indissociables et le Conseil d'État ne les a pas dissociées. Mon arrêté ne contient qu'une seule et même décision de répartition qui a été annulée. Cette décision de répartition n'existe plus dans l'ordre juridique; il n'est donc pas possible de retirer un acte qui n'existe plus. La répartition des frais ne subsistant plus, il convient donc d'adopter une décision fixant cette répartition.

Par conséquent, les revenus cadastraux des immeubles non imposables en vertu de l'article 253, 3°, du CIR 1992 (écoles, CPAS, administrations communales, etc.) ont été intégrés aux données nécessaires au calcul de la redevance afin de correspondre au "revenu cadastral global" visé par la loi et ce, pour toutes les communes concernées de la province de Liège.

[...] ».

11. Le 16 juillet 2021, les conseils de la partie requérante demandent à la partie adverse à quelle date l'arrêté de répartition a été adopté et la communication d'une copie de celui-ci.

12. Par un courrier daté du 25 juillet 2021, la partie adverse répond que l'arrêté définitif n'a pas encore été adopté. Son courrier se lit comme il suit :

« Je fais suite à votre courrier électronique du 16 courant m'invitant à vous confirmer la date à laquelle l'arrêté a été adopté et de vous en transmettre copie.

Je vous informe que l'arrêté n'a pas encore été pris puisque certaines communes ont des remarques que nous devons d'abord rencontrer

[...] ».

13. Le 1^{er} septembre 2021, à la suite de remarques formulées par la commune de Hamoir, la partie adverse informe les communes, dont la partie requérante, du nouveau montant de la redevance incendie pour l'année 2015. Pour la partie requérante, la redevance est réduite au montant de 966.794,60 euros.

Les communes sont à nouveau invitées à faire connaître leur avis à ce sujet.

14. Le 25 octobre 2021, le conseil communal de la partie requérante donne un avis négatif sur la proposition, auquel la partie adverse répond le 22 novembre 2021 en reproduisant les arguments déjà invoqués.

15. Le 13 décembre 2021, le Gouverneur de la Province de Liège adopte un nouvel arrêté, dont le dispositif se lit comme suit :

« Article 1 : Le montant de la redevance forfaitaire pour l'année 2015 due par les communes reprises au relevé ci-après est fixé à la somme figurant en regard du nom de la commune concernée (annexe 2, colonne- 1).

Article 2 : Le montant de la quote-part pour l'année 2015 restant à charge des communes-centres de groupe reprises au relevé ci-après est fixé à la somme figurant en regard du nom de la commune concernée (annexe 1, colonne – 3).

[...] ».

Pour la partie requérante, le montant recalculé de la redevance 2015, figurant à l'annexe 1, s'élève à 966.794,60 euros.

Dans le recours enrôlé sous le numéro A.236.065/XV-5034, la partie requérante demande « l'annulation de la décision du Gouverneur de [la Province de] Liège du 13 décembre 2021, fixant le montant de la redevance devant être supportée par la ville de Wanze dans le cadre de la redevance incendie 2015 (frais admissible 2014) telle que modifiée suite au recours de la ville de Huy devant le Conseil d'État et refusant de tenir compte de l'avis favorable motivé émis par la ville de Wanze ».

16. Le 10 janvier 2022, la ministre de l'Intérieur approuve « l'arrêté du Gouverneur de la Province de Liège du 13 décembre 2021 arrêtant les frais admissibles et fixant les quotes-parts des communes-centres d'un groupe régional d'incendie pour les frais exposés pendant l'année 2014 » (*Moniteur belge* du 21 janvier 2022). Cette approbation fait l'objet d'un recours enrôlé sous le numéro A.237.106/XV-5170.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours, parce qu'elle considère qu'il est dirigé contre un acte inexistant au moment de son introduction.

Elle rappelle les termes de son courrier du 25 juillet 2021 et ne s'explique pas que le recours ait été introduit cinq jours plus tard.

Elle précise que, si le recours avait été dirigé contre son courrier du 25 mars 2021, il serait également irrecevable, parce qu'il s'agit d'un acte purement

préparatoire, qui ne fait pas grief à la partie requérante. Elle se réfère aux arrêts n^{os} 242.124 du 16 juillet 2018 et 249.435 du 8 janvier 2021.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique qu'elle se réfère à la sagesse du Conseil d'État, au regard des termes clairs employés dans le courrier recommandé daté du 10 juin 2021 et du dossier administratif.

Elle insiste cependant sur le fait qu'il faut nuancer l'affirmation selon laquelle le recours aurait été introduit cinq jours après le courrier du 25 juillet 2021. Elle expose qu'au jour de son introduction, le courrier n'était pas encore parvenu aux conseils de la partie requérante, qui n'avait d'autre choix que d'introduire sa demande d'annulation, au regard du délai de l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Pour autant que de besoin, la partie requérante confirme que le recours n'est pas dirigé contre le courrier de la partie adverse du 25 mars 2021, l'acte attaqué ayant toujours été clairement identifié comme étant l'arrêté du Gouverneur de la Province de Liège, adopté à une date inconnue, fixant le montant de la redevance devant être supportée par la ville de Wanze dans le cadre de la redevance incendie 2015 (frais admissibles 2014) telle que modifiée suite au recours de la ville de Huy devant le Conseil d'État et refusant de tenir compte de l'avis défavorable motivé émis par la ville de Wanze.

V.2. Appréciation

Il résulte de l'exposé des faits qu'au moment de l'introduction du recours, la nouvelle redevance pour l'exercice 2015, annoncée par le courrier du 25 mars 2021, n'avait pas encore fait l'objet d'un arrêté du gouverneur.

Le recours est dès lors prématuré et irrecevable.

VI. Indemnité de procédure et dépens

VI.1. Argumentation des parties

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Dans son mémoire en réplique, elle fait valoir que, même si le recours devait être tenu pour irrecevable, la partie adverse devrait être condamnée aux dépens.

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.

VI.2. Appréciation

Le 25 mars 2021, la partie adverse invitait la partie requérante à « faire connaître son avis, dans les 60 jours [...], au sujet de la fixation de sa redevance ». La partie requérante a adressé son avis négatif à la partie adverse le 5 mai 2021. Le 10 juin 2021, la partie adverse a adressé un courrier ayant pu faire naître un doute sur l'adoption d'un nouvel arrêté. La partie requérante n'a toutefois interrogé la partie adverse à ce sujet que le 16 juillet 2021 et une réponse lui a été apportée par un courrier daté du 25 juillet. Dans ces circonstances, il ne peut être considéré que la partie adverse a induit la partie requérante en erreur. Il y a lieu d'accorder à la partie adverse l'indemnité de procédure sollicitée.

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, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 15 septembre 2023, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly