

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.327 du 15 septembre 2023

A. 236.065/XV-5034

En cause : **la commune de Wanze**,
représentée par son collègue 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^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 11 avril 2022, la commune de Wanze 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 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 a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 juin 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 septembre 2023.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Élisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Lotfi Bouhyaoui, *loco* 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 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. 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 dont elle a pris connaissance le 19 novembre 2018 ».

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. Un recours en annulation est introduit le 30 juillet 2021, contre « 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 ». Ce recours est enrôlé sous le numéro A.234.254/XV-4824.

14. 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.

15. 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.

16. Le 13 décembre 2021, le Gouverneur de la Province de Liège adopte l'acte attaqué, qui se lit comme suit :

« Vu les articles 10 et 11 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile;

Considérant que son arrêté du 28 août 2018 a arrêté définitivement pour la redevance 2015 frais 2014 le montant des quotes-parts et redevances incombant à chaque commune ou à l'IILE et compte tenu des prélèvements anticipatifs trimestriels et que le transfert des soldes au profit desdites personnes morales créancières a été effectué;

Considérant qu'en date du 15 janvier 2019, la ville de Huy a introduit un recours 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 qu'il ne correspondait donc pas au "revenu cadastral global" visé par la loi ;

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

Considérant qu'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, elles ont été transmises par voie électronique en date du 12 mars 2021 et qu'elles ont été intégrées dans le calcul de la redevance en question;

Considérant son courrier du 25 mars 2021 invitant les bourgmestres des communes de la Province à faire parvenir, au plus tard dans les soixante jours de cette communication, l'avis émis par le conseil communal :

- sur le taux de la quote-part mise en charge des communes-centre du groupe régional d'incendie dans les frais qu'elles ont exposés en 2014;
- sur le montant de la redevance-incendie à payer par les communes protégées pour l'année 2014 en application de l'article 10, alinéa 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la Protection civile;
- sur le prélèvement de la redevance-incendie sur le compte B de la commune à la Belfius Banque, ainsi qu'il est prévu à l'article 11, alinéa 3 de la loi précitée du 31 décembre 1963;

Considérant son courrier du 25 mars 2021 invitant le Président de l'Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs S.C.R.L., à faire parvenir, dans les mêmes conditions, l'avis émis par son conseil d'administration sur les mêmes objets;

Considérant que certaines communes ont émis un avis favorable et que d'autres se sont abstenues de faire connaître leur avis dans le délai imparti, ce qui équivaut à un avis favorable aux termes de l'article 10, § 4, 3° de la loi du 31 décembre 1963 susmentionnée;

Considérant que le conseil communal de la ville de Wanze a émis un avis défavorable en date du 3 mai 2021 motivé par le fait que l'arrêté susmentionné n'annule que la décision 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 et que dès lors, les autres décisions spécifiques contenues dans l'acte attaqué concernant les autres communes demeurent intactes. Qu'ainsi, la décision fixant le montant de la redevance incendie pour la commune de Wanze pour l'exercice 2015 doit être considérée comme définitive puisque n'ayant fait l'objet d'aucun recours. Qu'un courrier en réponse a été transmis à la commune de Wanze en date du 10 juin 2021;

Considérant qu'en date du 10 juillet 2021 les conseils de la commune de Wanze ont demandé par courrier électronique une copie de l'arrêté fixant définitivement la redevance 2015 telle que modifiée. Qu'un courrier en réponse leur a été transmis en date du 25 du même mois;

Considérant qu'en date du 30 juillet 2021 la commune de Wanze a introduit un recours non suspensif au Conseil d'État à l'encontre de ses décisions des 25 mars et 10 juin 2021 et que le recours est toujours pendant en ce jour;

Considérant que la commune d'Hamoir a sollicité les services du gouverneur afin que soient pris en compte dans les frais admissibles 2014 de son SRI, les arriérés de non-valeurs de droits constatés non-perçus du service ordinaire;

Considérant que la redevance, telle que modifiée suite à l'arrêt du Conseil d'État, n'a pas encore fait l'objet d'un arrêté l'entérinant de manière définitive, qu'il y a lieu d'y intégrer lesdits arriérés et de revoir le montant à répartir sur les communes concernées.

Considérant que cette modification a un impact sur la quote-part restant à charge de la commune de Hamoir, des villes de Huy et Verviers ainsi que de l'IILE mais également sur le montant à répartir entre les communes protégées par les SRI de la classe Y et Z;

Considérant que suite à cette modification, un courrier a été envoyé en date du 1^{er} septembre 2021 aux bourgmestres des communes concernées leur notifiant le nouveau montant de la quote-part ou de la redevance-incendie mise à charge de leur commune en les invitant à faire parvenir, au plus tard dans les soixante jours de cette communication, l'avis émis par le conseil communal;

Considérant son courrier du 1^{er} septembre 2021 invitant le Président de l'Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs S.C.R.L. à faire parvenir, dans les mêmes conditions, l'avis émis par le conseil d'administration;

Considérant que, cette fois encore, certaines communes ont émis un avis favorable et que d'autres se sont abstenues de faire connaître leur avis dans le délai imparti;

Considérant que les autorités communales de Bütgenbach ont émis un avis défavorable en date du 27 septembre et 13 octobre 2021 basé sur le fait qu'elles n'acceptent pas la nouvelle révision de la redevance sur base d'une communication de la commune de Hamoir car celle-ci n'a pas fait l'objet d'un recours régulier devant le Conseil d'État à la suite de l'annexe 1 de l'arrêté de régularisation du 28 août 2018 et que dès lors elles considèrent comme définitive

l'annexe 2 du courrier du 25 mars 2021; Que deux courriers en réponse leur ont été transmis aux dates respectives du 21 octobre et du 22 novembre 2021;

Considérant que la commune de Wanze a émis également un avis défavorable en date du 25 octobre 2021 basé sur les mêmes motifs que l'avis précédent du 3 mai 2021; Qu'un courrier en réponse lui a été transmis en date du 22 du mois suivant;

Considérant, dès lors, qu'il convient d'arrêter définitivement pour 2015 le montant des quotes-parts et redevances incombant à chaque commune ou à l'IILE et, compte tenu des prélèvements déjà réalisés lors de la régularisation en 2018, d'opérer le transfert des soldes au profit desdites personnes morales créancières;

ARRETE :

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.

17. 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.

18. L'acte attaqué est notifié à la partie requérante, notamment, par un courrier recommandé du 15 février 2022.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Le moyen unique est pris de la violation de « la théorie du retrait des actes administratifs » ainsi que des principes de légitime confiance et de sécurité juridique sur lesquels elle repose, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation

formelle des actes administratifs, du défaut de motifs et de motivation adéquate, suffisante et légalement admissible, de la violation des principes de bonne administration et du principe « *patere legem quam ipse fecisti* » et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante expose que, par l'arrêt n° 249.435 du 8 janvier 2021, le Conseil d'État a uniquement annulé « 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 », c'est-à-dire une des décisions contenues dans l'arrêté du 28 août 2018, qui comporte différentes décisions concernant les diverses communes membres des communes-centre de groupe concernées. Selon elle, « ce constat est parfaitement logique puisque la ville de Huy n'est qu'une des communes centre ».

Elle rappelle les termes de l'article 10, § 3, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, qui évoque « les décisions » de fixation des quote-part notifiées à chaque commune. Selon elle, « le fait que ces décisions soient exprimées dans un même arrêté ne permet pas d'affirmer que cet *instrumentum* ne comporterait qu'une seule décision ».

Elle en déduit que la décision adoptée dans l'arrêté partiellement annulé concernant le montant de la redevance incendie pour la partie requérante pour l'exercice 2015 n'a pas fait l'objet d'un recours, pas plus *a fortiori* que d'un arrêt d'annulation, et que cette décision créatrice de droit est définitive.

Se référant à des arrêts du Conseil d'État, elle rappelle qu'un acte administratif individuel et créateur de droit devenu définitif ne peut 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.

Elle estime qu'en l'espèce la partie adverse ne pouvait plus légalement procéder au retrait de la décision adoptée concernant la partie requérante ou adopter une nouvelle décision remettant en cause les montants précédemment acquis ou fixés par la décision définitive (sans qu'il soit besoin d'examiner si cette décision est ou non irrégulière). Selon elle, « l'acte attaqué, qui décide le contraire et vaut donc nécessairement décision (implicite) de retrait au sens de ce qui précède, viole donc les dispositions visées au moyen ».

Elle ajoute que le fait que les modalités de calcul des redevances impliquent une forme de lien indirect entre les décisions adoptées pour chacune des

communes de la zone n'implique pas qu'elles formeraient une seule décision. Elle estime que la réfection ne peut concerner que la ville de Huy, seul un calcul fictif devant être réalisé concernant les autres membres du service régional d'incendie (SRI) sur la base des données correctes. Elle affirme que la partie adverse est en mesure d'effectuer ce calcul fictif et qu'elle doit en limiter les effets à la seule ville de Huy.

Elle maintient, par ailleurs, que l'arrêt d'annulation précité admet implicitement la divisibilité de l'acte attaqué ou l'existence de différents actes administratifs distincts en son sein, puisqu'il a procédé à une annulation partielle. Elle rappelle que le Conseil d'État considère qu'il n'est pas compétent pour prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif lorsque celle-ci équivaudrait à la réformation de l'acte attaqué, mais qu'il ne méconnaît pas le principe de la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle en prononçant l'annulation partielle de l'acte déféré à sa censure, lorsque les dispositions annulées peuvent être dissociées du reste de l'acte et que leur annulation ne modifie pas la portée de la partie qui survit.

Elle conclut que l'acte attaqué repose sur un raisonnement et, donc, sur des motifs internes illégaux et contraires aux dispositions visées au moyen et qu'il ne comporte aucune motivation pertinente, adéquate et légalement admissible relative aux motifs pour lesquels la partie adverse a estimé pouvoir procéder au retrait de sa décision antérieure (malgré notamment son caractère définitif).

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse soulève l'irrecevabilité partielle du moyen, en tant qu'il est pris de la violation « de la théorie du retrait des actes administratifs » qui, selon elle, ne constitue pas une règle de droit susceptible de justifier l'annulation d'un acte, en ce qu'il invoque la violation des principes de bonne administration sans indiquer lequel de ces principes aurait été violé en l'espèce et en ce qu'il ne contient aucun développement relatif aux griefs relatifs à l'incompétence de l'auteur de l'acte, ainsi qu'à la violation du principe « *patere legem quam ipse fecisti* ».

IV.1.3. Le mémoire réplique

La partie requérante considère que les questions de la divisibilité de l'acte et de l'annulation partielle sont sans pertinence en l'espèce. Selon elle, diverses décisions figuraient dans le même *instrumentum*, dont une seule a fait l'objet de l'arrêt d'annulation et l'objet du recours initial de la ville de Huy est bien

une seule de ces décisions. Elle considère que la partie adverse s'est méprise quant à la portée de l'annulation.

Elle estime avoir déjà démontré dans son recours que « le fait que les modalités de calcul des redevances impliquent une forme de lien indirect entre les décisions adoptées pour chacune des communes de la zone concernées n'implique pas qu'elles ne formeraient qu'une seule décision », vu notamment la possibilité de réaliser une régularisation partielle.

Elle se réfère aux arguments développés dans son recours sur ce point et pour le surplus.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante souligne que la partie adverse ne conteste pas que la fixation de la redevance-incendie à charge d'une commune est une décision individuelle mais qu'elle maintient que « l'arrêté du gouverneur forme un ensemble indissociable puisque la fixation de la contribution de chaque commune est directement liée à celle des autres (application d'une formule mathématique) et que toute modification dans le calcul de l'une d'entre elles emporte nécessairement des conséquences sur celle des autres ».

Elle juge le propos intrinsèquement contradictoire.

Elle estime, en outre, que la partie adverse fait totalement abstraction de la nature même et de la portée de la théorie du retrait, qui implique qu'une ou des irrégularités subsistent dans l'ordre juridique, après un certain délai. Elle précise que ces irrégularités peuvent, par exemple, correspondre à des « erreurs » de calcul. Elle fait valoir que « les décisions individuelles fixant les redevances des communes de Wanze et des autres communes concernées, à l'exception de la ville de Huy, sont désormais définitives – seraient-elles irrégulières (*quod non*) ».

Elle affirme que « le propos selon lequel toute modification dans le calcul fondant une des décisions individuelles querellées emporterait nécessairement des conséquences sur le calcul fondant d'autres décisions individuelles est inexact », qu'il pouvait avoir une certaine pertinence à l'origine, mais que « les dispositions visées au moyen et le caractère définitif de la décision établie [à son] profit [...] font désormais obstacle à ce raisonnement ».

Enfin, elle estime qu'« il n'existe aucune impasse ni aucun risque de réformation puisque les deux types de calculs peuvent fort bien coexister – seul le résultat final ayant une importance pour les parties et une incidence financière ».

IV.2. Appréciation

Le moyen est recevable en tant qu'il invoque la violation de la théorie du retrait des actes administratifs et des principes de légitime confiance et de sécurité juridique, puisqu'il reproche à l'acte attaqué le retrait implicite d'un acte individuel créateur de droit devenu définitif. Il l'est également en ce qui concerne l'incompétence de l'auteur de l'acte, puisqu'une autorité administrative n'a pas de compétence pour retirer une décision devenue définitive, à moins d'y avoir été habilitée, par la loi ou par la jurisprudence.

En revanche, la partie requérante n'expose pas en quoi serait violé le principe « *patere legem quam ipse fecisti* ». Sur ce point, l'exception soulevée par la partie adverse est fondée.

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

« § 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° [...]

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. »

En son article 10, la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile confie au gouverneur, la charge de « répartir » les frais des services d'incendie des communes-centre de groupe régional 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. La mise en œuvre de la formule définie au paragraphe 4 implique que le revenu cadastral et la population de l'ensemble des communes (R et P) influence la quote-part prise par chaque commune dans cette répartition. En d'autres termes, le montant de la redevance due par une commune ne peut être fixé de manière indépendante du montant de celles dues par les autres communes.

Il en résulte que l'arrêté de répartition des redevances constitue un seul acte administratif, adressé à plusieurs destinataires identifiés, et que ses dispositions ne sont pas divisibles.

Lorsque les dispositions d'un acte ou d'un règlement forment un tout indivisible, l'annulation partielle de celui-ci équivaut à sa réformation. Le Conseil d'État est sans compétence pour prononcer pareille réformation.

Dans sa requête en annulation enrôlée sous le numéro A.227.211/XV-3974, la ville de Huy a formulé l'objet de sa demande en ces termes : « la requérante a l'honneur de solliciter l'annulation de la décision de Monsieur 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, dont elle a pris connaissance le 19 novembre 2018 ». Ce faisant, elle a identifié l'arrêté du 28 août 2018, qui la concerne directement, sans pour autant demander l'annulation partielle de cet acte « en tant » qu'il fixe le montant de la redevance incendie pour la ville de Huy. La partie adverse n'a pas davantage postulé une annulation partielle de l'acte. Par conséquent, cette hypothèse n'a pas fait l'objet de débats.

Statuant sur l'objet de la demande, l'arrêt n° 249.435 du 8 janvier 2021 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 ». Ce faisant, l'arrêt ne procède pas à l'annulation partielle de l'arrêté, « en tant » qu'il fixe le montant de la

redevance incendie pour la ville de Huy pour l'exercice 2015, le Conseil d'État étant sans compétence pour ce faire.

Dès lors que l'arrêté du 28 août 2018 a cessé d'exister du fait de son annulation par l'arrêt n° 249.435, précité, l'acte attaqué ne procède pas à son retrait implicite.

Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 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, la contribution de 22 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