

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 78.942 du 24 février 1999

A.57.312/VI-11.789
A.63.708/VI-12.452
A.69.108/VI-13.235
A.70.082/VI-13.360

En cause : **la Ville de Liège,**
ayant élu domicile chez
Me Michel FRANCHIMONT, avocat,
rue Beeckman 25
4000 Liège,

contre :

1. L'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,

2. le Gouverneur de la Province de Liège,
ayant élu domicile chez
Me Michel MAHIEU, avocat,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu les requêtes introduites successivement les 5 avril 1994, 17 mai 1995, 24 mai 1996 et 26 juillet 1996 par la Ville de Liège qui demande l'annulation des décisions prises par le Gouverneur de la Province de Liège les 11 février 1994, 24 mars 1995, 26 mars 1996 et 22 avril 1996 en tant qu'elles ont fixé respectivement :

1. pour l'année 1991, à 779.848.207 francs (solde à rembourser : 1.708.195 francs),
2. pour l'année 1992, à 838.535.696 francs (solde à recevoir : 17.455.876 francs),
3. pour l'année 1993, à 905.140.713 francs,

4. pour la même année 1993, au même montant (solde à recevoir : 20.491.545 francs),
"le montant repris à titre de frais admissibles pour Liège, commune centre de groupe", en application de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 déterminant les normes de fixation de la redevance forfaitaire et annuelle prévue à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, ainsi que de l'arrêté ministériel du 1er septembre 1981;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu les ordonnances du 9 juillet 1998 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu les ordonnances du 7 janvier 1999, notifiées aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 17 février 1999;

Entendu, en son rapport, M. CLOSSET, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me GERMAIN, loco Me FRANCHIMONT, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me DE VOGHEL, loco Me MAHIEU, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis conforme M. THIBAUT, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits se résument comme suit :

1. Le 21 juin 1993, le Gouverneur de la Province de Liège fait savoir à la requérante qu'il a décidé de fixer, pour 1991, à 779.848.206 francs le montant des frais admissibles de son service régional d'incendie, "en tenant compte de l'article 13 du règlement de pension du 3 décembre 1934, conformément aux calculs identiques relatifs aux comptes antérieurs"; le 9 août 1993, le bourgmestre de Liège conteste ce chiffre, eu égard notamment au montant de la participation de ce service dans le déficit du régime communal de pensions.

Le 30 septembre 1993, le Gouverneur adresse aux bourgmestres des communes de la province une lettre leur communiquant la quote-part ou le montant de la redevance mis à charge de ces communes pour l'année 1991; il en ressort qu'en ce qui concerne la requérante, le montant des frais admissibles est fixé à 777.138.655 francs, après déduction desdits 779.848.206 francs d'une somme de 2.709.551 francs pour frais de "renforts" et que ledit montant de 777.138.655 francs est à répartir de la manière suivante : 543.997.058 francs à charge de la Ville de Liège, commune-centre, et 233.141.597 francs à charge des autres communes du groupe; par la même lettre, les conseils communaux sont invités à donner leur avis dans les 60 jours.

Le 29 novembre 1993, le conseil communal de Liège émet un avis défavorable, au motif que le calcul a erronément omis de tenir compte de "la charge patronale à la caisse "pension" pour les agents du service régional d'incendie", de sorte que les frais admissibles, pour ce poste, s'élèvent, selon lui, à 234.445.204 francs, et non à 102.401.806 francs.

Le 24 décembre 1993, le gouverneur fait savoir à la Ville qu'il a tenu compte de l'article 13 du règlement de son

service de pensions et ne peut aller au-delà des éléments indiqués dans un précédent courrier, car cela "reviendrait à s'éloigner du prescrit de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977".

Le 3 février 1994, le collège des bourgmestre et échevins fait savoir qu'il ne peut s'incliner.

Le 9 février 1994, le Gouverneur indique à la ville que son courrier du 24 décembre 1993 constituait la décision visée à l'article 9, §2, dudit arrêté ministériel et que cette décision définitive serait mise en oeuvre.

Il prend, en effet, le 11 février 1994 un arrêté, fixant le montant des redevances, qui met à charge de la Ville de Liège le montant précité de 543.997.058 francs et fixe le solde à rembourser à 1.708.195 francs; cet arrêté, qui sera notifié à la Ville le 16 février 1994 et communiqué le 14 mars 1994 au Crédit communal pour exécution, constitue l'acte attaqué par le premier recours.

Le 24 mars 1994, le Crédit communal fait savoir au Gouverneur qu'il a effectué le prélèvement demandé.

2. Le 18 novembre 1994, le Gouverneur communique aux communes de la province le montant de leur quote-part ou redevances pour l'année 1992. En ce qui concerne la requérante, il mentionne un montant, pour frais admissibles, de 836.049.926 francs, dont 585.228.648 francs constituant sa quote-part; il invite les conseils communaux à faire connaître leur avis dans les 60 jours.

Le 19 décembre 1994, le Conseil communal de Liège conteste, à nouveau, ces chiffres pour le même motif que l'année précédente.

Le 6 février 1995, le Gouverneur répète sa position et fait savoir que sa lettre du 18 novembre 1994 a fixé correctement la quote-part de la requérante.

Le 24 mars 1995, il prend un arrêté qui fixe les redevances pour l'année 1992; le montant des frais admissibles reste fixé, en ce qui concerne la requérante, à 836.049.926 francs, sa quote-part à ladite somme de 585.228.648 francs et le solde lui revenant à 17.455.876

francs. Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué par le deuxième recours, sera notifié au Crédit communal qui effectuera l'opération requise le 30 mai 1995.

3. Le 23 janvier 1996, le Gouverneur fait connaître, à nouveau, aux communes de la province le montant de la redevance ou de la quote-part qui leur incombe, cette fois pour l'année 1993. Il fixe le montant des frais admissibles, concernant la Ville de Liège, à 901.917.321 francs et sa quote-part à 631.342.124 francs; il invite les conseils communaux à faire connaître leur avis dans les 60 jours.

Le 4 mars 1996, le conseil communal de Liège conteste, à nouveau et pour le même motif, le calcul opéré dans lequel il a, selon lui à tort, été tenu compte d'une somme de 262.338.340 francs au lieu de 121.208.910 francs comme charge patronale à la caisse de pension pour les agents du service régional d'incendie.

Par lettre du 26 mars 1996, le Gouverneur, toujours pour les raisons qu'il avait déjà indiquées les années précédentes, fait savoir à la requérante qu'il maintient son calcul, conforme à l'article 13 du règlement du service des pensions de la Ville et aux prescriptions de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977; cette lettre a été recommandée à la poste le 27 mars 1996; la décision qu'elle contient fait l'objet du troisième des présents recours, dont le collège des bourgmestre et échevins de la requérante a décidé l'introduction le 31 mai 1996;

Le 22 avril 1996, le Gouverneur prend l'arrêté, attaqué par le quatrième desdits recours, par lequel il fixe, pour l'année 1993, la redevance incombant aux communes concernées; en ce qui concerne la requérante, il arrête le montant des frais admissibles à la somme précitée de 901.917.321 francs, sa quote-part au montant susdit de 631.342.124 francs et le solde lui revenant à 20.491.545 francs. Cet arrêté est notifié aux bourgmestres, notamment à celui de la commune requérante, et au Crédit

communal le 29 mai 1995; ce dernier procède aux opérations demandées le 31 mai 1996.

Le 2 septembre 1996, le conseil communal de Liège décide de "ratifier" la décision précitée du 31 mai 1996 du collège d'ester en justice contre la décision du 26 mars 1996;

Considérant que les recours sont connexes et doivent être joints;

Considérant que les parties adverses déclinent la compétence du Conseil d'Etat; qu'elles font valoir que la requérante conteste le calcul, par le gouverneur, du poste "charge-pension" inclus dans les frais admissibles, que pareille contestation constitue l'objet réel du litige et qu'ayant trait à un droit civil, elle relève de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire, conformément aux articles 144 et 145 de la Constitution; qu'elles soulignent que la requérante a, d'ailleurs, déjà porté le litige devant le tribunal de première instance de Liège, devant lequel elle les a fait citer par assignations des 21 décembre 1994 et 5 novembre 1996, de sorte que c'est à cette juridiction qu'il revient de trancher la contestation qui a trait, en définitive, à l'interprétation des textes applicables à des paiements de sommes et sur laquelle ladite juridiction civile peut parfaitement se prononcer;

Considérant qu'à ce déclinatoire, la requérante réplique que les dispositions de l'arrêté ministériel précité laissent au Gouverneur le soin d'apprécier dans quelle mesure elle pouvait faire valoir, en tant que commune non affiliée à l'O.N.S.S., des frais admissibles dans le calcul de la redevance, spécialement "ce qu'il y a lieu d'entendre par (les termes)" pourcentage correspondant" utilisés à l'article 3, § 3, dudit arrêté, que de ce fait le Gouverneur n'était pas, selon elle, lié par les chiffres qui lui étaient soumis, mais devait apprécier

l'interprétation même qu'il convenait de donner à la législation applicable, de sorte que la légalité de ses décisions doit pouvoir être contestée devant le Conseil d'Etat, qu'il n'y va pas d'une contestation portant sur la débiton de la redevance et que l'annulation demandée des décisions du Gouverneur ne tend nullement à sanctionner un droit subjectif; qu'elle soutient, en effet, que les décisions attaquées consistent en des actes par lesquels, usant de la liberté d'appréciation qui lui est laissée, l'administration a apporté à un droit ou à un intérêt une limitation et que de tels actes peuvent être censurés par le Conseil d'Etat, comme c'est le cas pour des décisions qui accordent ou refusent des allocations et dont il s'agit de vérifier si leurs bénéficiaires réunissent les conditions prévues; qu'elle fait observer qu'en effet et en définitive, ses recours tendent à fixer sa situation juridique par rapport audit arrêté ministériel, et non pas à contester des montants dus par l'application pure et simple d'un barème et à faire reconnaître l'obligation, pour les parties adverses, de lui restituer un montant; que, dans son dernier mémoire, elle ajoute, se fondant sur la doctrine, que "le problème posé de la portée de l'article 3, paragraphe 3 b, de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 dépasse celui de la simple "application" de cette disposition (...), voire même (...) celui de la simple interprétation d'une disposition réglementaire", car ladite disposition ne charge pas le Gouverneur d'une simple transposition mathématique immédiate des normes applicables à la détermination des charges financières relatives aux pensions du personnel des services d'incendie, mais l'oblige à retenir le "pourcentage correspondant" à la cotisation patronale à l'O.N.S.S., lorsque la commune-centre de groupe concernée gère elle-même sa caisse de pension, de sorte qu'il doit procéder par "analogie", choisir, à cet effet, entre plusieurs formules et porter une appréciation quant à ce choix; qu'elle en conclut que "en l'état actuel du texte, il n'est pas possible d'exiger d'un tiers (en l'occurrence, le Gouver-

neur de la province), un comportement déterminé (la fixation des frais admissibles, et plus particulièrement l'établissement du "pourcentage correspondant", auquel il est fait référence à l'article litigieux, la portée de cette notion n'étant pas définie)"; qu'enfin elle observe qu'elle ne pourrait, devant un juge de l'ordre judiciaire, obtenir un résultat équivalent à l'annulation, par le Conseil d'Etat, des décisions attaquées, puisque ce juge ne pourrait prononcer qu'une condamnation pécuniaire, non déterminer sa situation juridique pour l'application dudit arrêté ministériel;

Considérant que les parties adverses rétorquent que le Gouverneur ne disposait, en l'espèce, d'aucun pouvoir d'appréciation et que, s'agirait-il d'une interprétation à donner à un texte, le tribunal de première instance de Liège, devant lequel le litige est pendant, pourrait parfaitement la donner, et ce par des jugements qui auraient "une valeur judiciaire suffisante pour fixer entre parties la portée de la réglementation"; qu'elles ajoutent que rien ne justifie l'intérêt que la requérante aurait à une annulation "erga omnes" des actes querelés;

Considérant qu'aux termes de l'article 3, § 3, b), de l'arrêté ministériel précité du 10 octobre 1977 :

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

- 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 gère elle-même sa caisse de pensions";

qu'il appartient au Gouverneur, lorsqu'il établit le montant de la quote-part ou de la redevance en application de l'article 9, § 2, du même arrêté, d'effectuer le calcul, soit du montant de ladite cotisation à l'office précité de sécurité sociale, soit du "pourcentage" qui y correspond, c'est-à-dire en fonction d'un critère purement mathématique; que, de surcroît, les calculs doivent se faire sur la base des frais réels, comme le prévoit l'article 3, § 1er, c), dudit arrêté; qu'il s'ensuit que le Gouverneur ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation;

Considérant, certes, que la requérante conteste l'interprétation que le Gouverneur a donnée dudit article 3, § 3, b), spécialement la portée qu'il lui a attribuée; qu'elle ne formule aucune critique à l'encontre des chiffres réels, ni des divers facteurs de pondération qu'en vertu dudit arrêté ministériel le Gouverneur a appliqués et pour lesquels il disposait d'un pouvoir d'appréciation; qu'on ne peut déduire de ce que l'administration a fourni d'un texte une interprétation - comme peut le faire toute autorité ou juridiction - la conséquence que ce texte lui attribuerait un pouvoir d'appréciation des conditions de son application qu'il appartiendrait au Conseil d'Etat de censurer;

Considérant qu'il s'ensuit que la contestation a trait, en réalité, à l'existence et à l'étendue du droit subjectif qu'a la requérante d'obtenir la correcte exécution de l'obligation de paiement de sommes mise à sa charge par la loi et par son arrêté d'exécution ainsi qu'à celle, corrélative, des autres communes appartenant au groupe dont elle est le centre;

Considérant que c'est à la juridiction saisie de l'ordre judiciaire qu'il revient exclusivement, en fournissant des textes applicables l'interprétation qui convient, de trancher les litiges relatifs audit droit subjectif et, le cas échéant, d'ordonner la sanction des

obligations qui en découlent; que le déclinatoire de compétence doit être accueilli,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les requêtes n^{os} A.57.312/VI-11.789, 63.708/VI-12.452, 69.108/VI-13.235 et 70.082/VI-13.360 sont jointes.

Article 2.

Les requêtes sont rejetées.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 16.000 francs, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-quatre février 1900 nonante-neuf par :

MM. CLOSSET,	président de chambre,
HANSE,	conseiller d'Etat,
LEWALLE,	conseiller d'Etat,
HARMEL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.